



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.5.2004  
COM(2004) 376 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO**

**REFORÇAR A COOPERAÇÃO POLICIAL E ADUANEIRA NA UNIÃO EUROPEIA**

*I. RELATÓRIO SOBRE OS PROGRESSOS ALCANÇADOS DESDE A ENTRADA EM VIGOR DO  
TRATADO DE AMESTERDÃO*

*II. PROPOSTAS DE MELHORAMENTOS*

## ÍNDICE

1.	Introdução .....	4
I	RELATÓRIO SOBRE OS PROGRESSOS ALCANÇADOS DESDE A ENTRADA EM VIGOR DO TRATADO DE AMESTERDÃO.....	7
1.	Obrigações jurídicas e compromissos políticos em matéria de cooperação policial e aduaneira (Tratado UE, Schengen, Plano de Acção de Viena e Conclusões do Conselho Europeu de Tampere).....	7
2.	A cooperação desde Maio de 1999 – progressos e balanço.....	9
2.1.	A cooperação policial.....	9
2.1.1.	A vertente policial na cooperação Schengen .....	9
2.1.2.	A Europol.....	15
2.1.3.	A cooperação policial operacional, em especial a Task Force dos Chefes das Polícias da UE (TFPC) .....	20
2.1.4.	A Academia Europeia de Polícia (AEP).....	23
2.1.5.	Outras matérias mencionadas no artigo 30º do Tratado UE.....	25
2.1.5.1.	As técnicas de investigação.....	25
2.1.5.2.	Ciências forenses.....	26
2.1.6.	Outros domínios da cooperação policial.....	28
2.1.6.1.	Terrorismo.....	28
2.1.6.2.	Outras matérias abrangidas pela cooperação policial .....	31
2.1.6.3.	O artigo 32º do Tratado UE .....	32
2.2.	A cooperação aduaneira .....	33
2.3.	Os programas OISIN e AGIS como instrumentos de promoção da cooperação policial e aduaneira na UE .....	37
II	PROPOSTAS DE MELHORAMENTOS .....	39
1.	factores que prejudicam a cooperação policial e aduaneira.....	39
1.1.	A natureza do trabalho da polícia.....	39
1.2.	A falta de uma abordagem estratégica .....	41
1.3.	A proliferação de instrumentos não vinculativos.....	42
1.4.	Os procedimentos de decisão no terceiro pilar .....	42
1.5.	Insuficiente aplicação dos instrumentos jurídicos adoptados pelo Conselho .....	43
1.6.	A falta de investigação empírica em matéria de cooperação policial e aduaneira.....	43

1.7.	A natureza da cooperação entre a polícia e as alfândegas .....	44
1.8.	Bases de dados e sistemas de comunicações do terceiro pilar .....	45
2.	Conclusões e recomendações .....	46
2.1.	Melhorar o fluxo de informação .....	47
2.2.	Melhorar a cooperação transfronteiriça .....	49
2.3.	Criar uma cultura, instrumentos e métodos comuns .....	51
2.4.	Combate ao terrorismo .....	53
2.5.	A cooperação aduaneira .....	54
3.	Observações finais .....	56

## 1. INTRODUÇÃO

O domínio político “justiça e assuntos internos”, que compreende a cooperação entre os serviços policiais e as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, foi inserido pela primeira vez num tratado europeu com o Tratado de Maastricht de 1992<sup>1</sup>. O seu artigo K mencionava a cooperação aduaneira e policial entre as “questões de interesse comum ... para a realização dos objectivos da União”. O Tratado da União Europeia, com a redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Amesterdão (seguidamente “Tratado UE”)<sup>2</sup>, entrado em vigor em 1 de Maio de 1999, alargou as possibilidades de cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos. O Tratado UE especificou os objectivos e as acções a desenvolver no domínio da cooperação policial e aduaneira. Além disso, reforçou o quadro institucional e desenvolveu o processo de decisão neste domínio.

Os Chefes de Estado e de Governo comprometeram-se, desde o início, a fazer progredir a aplicação das disposições do Tratado relativas à justiça e aos assuntos internos. Assim, o Conselho Europeu de Cardiff, de 15 e 16 de Junho de 1998, instou o Conselho e a Comissão a apresentarem, na reunião de Viena de Dezembro de 1998, um “Plano de Acção sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amesterdão em matéria de liberdade, segurança e de justiça”. O Plano de Acção de Viena daí resultante, de Dezembro de 1998<sup>3</sup>, compreendia um número considerável de medidas em matéria de cooperação policial e aduaneira. Algumas destas medidas deveriam ser implementadas no prazo de dois anos e outras no prazo de cinco anos subsequentes à entrada em vigor do Tratado.

Um Conselho Europeu especial, consagrado às questões no domínio da justiça e dos assuntos internos, foi realizado em Tampere em Outubro de 1999, ou seja, apenas cinco meses depois da entrada em vigor do Tratado UE. Em matéria de cooperação policial e aduaneira, o Conselho Europeu de Tampere apelou à tomada de numerosas medidas em complemento das mencionadas no Plano de Acção de Viena. O programa de Tampere convidava o Conselho e a Comissão a promoverem a implementação plena e imediata do Tratado de Amesterdão com base no Plano de Acção de Viena e nas medidas acordadas em Tampere. Tanto o Plano de Acção de Viena como o Tratado UE criaram a obrigação de implementar determinadas medidas no prazo de cinco anos a partir da entrada em vigor do Tratado, ou seja, até Outubro de 2004.

O Conselho Europeu de Tampere solicitou à Comissão que apresentasse um painel de avaliação dos progressos realizados na concretização dos objectivos estabelecidos no referido programa. A Comissão, na elaboração do painel de avaliação, bem como das suas actualizações regulares, orientou-se prioritariamente para as medidas

---

<sup>1</sup> JO C 191 de 29 de Julho de 1992. Este Tratado marca “uma nova fase no processo de integração europeia” e estabelece um novo objectivo, ou seja, “facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da inclusão, no presente Tratado, de disposições relativas à justiça e aos assuntos internos”.

<sup>2</sup> JO C 340 de 10 de Novembro de 1997.

<sup>3</sup> “Plano de Acção do Conselho e da Comissão sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amesterdão relativas à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça”, JO C 19 de 23 de Janeiro de 1999, p. 1.

solicitadas pelo Conselho de Tampere. Este painel de avaliação revelou ser um instrumento eficaz para acompanhar a evolução do espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

O Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, realizou uma avaliação intercalar da implementação das conclusões do Conselho de Tampere. A Comissão prepara actualmente uma avaliação do período de cinco anos decorridos desde Tampere. A presente comunicação não pretende antecipar os resultados dessa avaliação oficial, destinando-se sobretudo a identificar as medidas prioritárias de cooperação policial e aduaneira que convém manter ou aditar à agenda europeia durante os próximos anos tendo em vista alcançar os necessários progressos.

Desde a entrada em vigor do Tratado UE, A União Europeia adoptou um número considerável de medidas visando melhorar a cooperação entre os serviços policiais e as administrações aduaneiras dos Estados-Membros. Contudo, no final de 2002, tornou-se evidente para a Comissão a necessidade de avaliar, no quadro de uma comunicação, as principais evoluções verificadas neste domínio.

Em primeiro lugar, verificou-se que algumas medidas previstas no Plano de Acção de Viena não estavam a ser implementadas e que determinadas instâncias criadas na sequência do Conselho Europeu de Tampere, designadamente a Task Force dos Chefes das Polícias da UE (TFPC - Task Force of EU Police Chiefs), se confrontavam com dificuldades. Além disso, a cooperação entre os serviços policiais e os serviços aduaneiros dos Estados-Membros necessitava de ser reforçada. Por outro lado, existiam igualmente exemplos de uma cooperação bastante frutuosa entre alguns Estados-Membros nas regiões fronteiriças comuns, que nunca tinham sido debatidos a nível da União Europeia.

Além disso, a cooperação policial e aduaneira é um domínio bastante amplo que abrange temas muito diferentes, variados e extremamente técnicos, que são debatidos a nível de numerosos grupos de trabalho e organismos distintos, tornando difícil acompanhar todos os seus principais desenvolvimentos. Uma comunicação permitirá ter uma perspectiva clara e global da situação da cooperação policial e aduaneira na União Europeia.

O alargamento da União tornou igualmente necessário clarificar e estabelecer prioridades para a cooperação policial e aduaneira num futuro próximo. A integração de dez novos Estados-Membros no conjunto das estruturas de cooperação policial e aduaneira da União Europeia terá um impacto significativo sobre um processo de decisão já por si complexo.

Por último, os progressos em matéria de cooperação policial e aduaneira parecem progredir mais lentamente do que os realizados no domínio da cooperação judiciária em matéria penal na União Europeia. Uma comunicação poderia fornecer elementos que permitam uma análise mais rigorosa dos factores na origem dos progressos menos rápidos verificados na cooperação policial e aduaneira.

Tendo em conta as considerações anteriores, a Comissão Europeia entendeu ser necessário apresentar uma perspectiva global e uma análise da evolução da cooperação policial e aduaneira na União Europeia desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em 1999. Pretende, assim, determinar claramente as medidas

que são indispensáveis a uma cooperação mais eficaz tendo em vista alcançar um dos principais objectivos da União, ou seja "... *facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça ...*" (artigo 29º do Tratado UE).

A presente comunicação trata unicamente da cooperação entre os serviços policiais e as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros no quadro da luta contra a criminalidade. Não são abordadas questões relacionadas exclusivamente com a cooperação judiciária, bem como a assistência administrativa no domínio aduaneiro<sup>4</sup> e a cooperação aduaneira referida no artigo 135º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE)<sup>5</sup>, embora estes domínios conexos sejam brevemente referidos quando necessário. Por outro lado, a presente comunicação não trata de medidas preventivas já adoptadas ou em fase de adopção, a nível comunitário; todavia, deve reconhecer-se que a Comunidade adoptou gradualmente medidas destinadas a prevenir actos ilícitos intencionais, sobretudo no que diz respeito ao terrorismo no sector do transporte aéreo e marítimo. Convém também recordar que a Estratégia da União Europeia sobre a Criminalidade Organizada, apresentada em Maio de 2000, formula várias recomendações em matéria de cooperação policial. Sempre que necessário, estas medidas são brevemente examinadas na presente comunicação<sup>6</sup>.

A comunicação está estruturada da seguinte forma: a primeira parte recorda as obrigações jurídicas e os compromissos políticos específicos em matéria de cooperação policial e aduaneira mencionados no Tratado UE, na Convenção de Schengen, no Plano de Acção de Viena e nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere. Apresenta igualmente um resumo e um breve balanço dos progressos verificados nos principais domínios da cooperação policial e aduaneira, bem como sugestões para melhorar a cooperação no futuro. A segunda parte analisa os principais factores que afectam a cooperação policial e aduaneira na UE e formula recomendações sobre as medidas que, na opinião da Comissão, deveriam ser adoptadas para que a cooperação registe progressos concretos nos próximos anos.

---

<sup>4</sup> JO L 82 de 22 de Março de 1997, Regulamento (CE) nº 515/97 do Conselho, de 13 de Março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correcta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola.

<sup>5</sup> JO C 325 de 24 de Dezembro de 2002.

<sup>6</sup> Prevenção e controlo da criminalidade organizada: Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio, JO C 124 de 3 de Maio de 2000.

## **I RELATÓRIO SOBRE OS PROGRESSOS ALCANÇADOS DESDE A ENTRADA EM VIGOR DO TRATADO DE AMESTERDÃO**

### **1. OBRIGAÇÕES JURÍDICAS E COMPROMISSOS POLÍTICOS EM MATÉRIA DE COOPERAÇÃO POLICIAL E ADUANEIRA (TRATADO UE, SCHENGEN, PLANO DE ACÇÃO DE VIENA E CONCLUSÕES DO CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE)**

As obrigações jurídicas e os compromissos políticos específicos à cooperação policial e aduaneira em matéria penal na UE são enunciados no Tratado da União Europeia (Tratado UE), na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (seguidamente denominada “Convenção de Schengen”)<sup>7</sup>, no Plano de Acção de Viena de 1998 e nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999.

O artigo 29º do Tratado UE estabelece que “...será objectivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça, mediante a instituição de acções em comum entre os Estados-Membros no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal.” Este objectivo será atingido prevenindo e combatendo a criminalidade, organizada ou não, através de, nomeadamente, uma cooperação mais estreita entre forças policiais, autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes nos Estados-Membros, tanto directamente como através da Europol.

O artigo 30º estabelece que a acção em comum no domínio da cooperação policial abrange:

- A cooperação operacional entre as autoridades competentes, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços especializados responsáveis pela aplicação da lei nos Estados-Membros, no domínio da prevenção e da detecção de infracções penais e das investigações nessa matéria;
- A recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações, em especial através da Europol;
- A cooperação e as iniciativas conjuntas em matéria de formação, intercâmbio de agentes de ligação e investigação forense;
- A avaliação em comum de técnicas de investigação.

Este artigo especifica igualmente obrigações gerais e especiais no que diz respeito à cooperação realizada no quadro da Europol.

Para além dos artigos 29º e 30º do Tratado UE, estão previstas outras obrigações que resultam da integração da Convenção de Schengen de 1990 no direito comunitário. Esta convenção prevê a supressão dos controlos nas fronteiras entre Estados-Membros, com o reforço simultâneo das medidas de controlo nas fronteiras

---

<sup>7</sup> JO L 239 de 22 de Setembro de 2000.

externas comuns. Obrigações novas no domínio da cooperação policial foram introduzidas, para compensar eventuais lacunas a nível da segurança susceptíveis de resultar da supressão dos controlos nas fronteiras internas. As matérias relativas à imigração, aos vistos e ao asilo foram integradas no Tratado que institui a Comunidade Europeia (Título IV, “primeiro pilar”) e as matérias relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal foram incorporadas no Título VI do Tratado UE (“terceiro pilar”).

Para além destas obrigações jurídicas, outros documentos importantes compreendem o compromisso, assumido ao mais alto nível político, de realizar progressos concretos em matéria de cooperação policial: o Plano de Acção contra a Criminalidade Organizada de 1997<sup>8</sup>, o Plano de Acção de Viena de Dezembro de 1998 e as conclusões do Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999. Mais recentemente, a Comissão publicou o documento “Prevenção e controlo da criminalidade organizada: Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio”<sup>9</sup>.

Após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o Conselho Europeu de Tampere estabeleceu uma série de novas medidas importantes que deveriam ser implementadas no domínio da cooperação policial, nomeadamente, a criação de uma unidade operacional de chefes de polícia europeus encarregue, designadamente, de participar na planificação das intervenções, a faculdade de a Europol integrar equipas de investigadores e de solicitar aos Estados-Membros que iniciem investigações, bem como a criação de uma Academia Europeia de Polícia para a formação de altos funcionários dos serviços policiais. As conclusões de Tampere mencionavam expressamente que o Plano de Acção de Viena continuaria em vigor.

O facto de dois Conselhos Europeus terem adoptado medidas tão importantes imediatamente antes e depois da entrada em vigor do Tratado UE, testemunha claramente a vontade de as mais altas instâncias políticas da União realizarem progressos concretos e rápidos no domínio da cooperação policial e aduaneira.

Paralelamente às medidas requeridas pelo Tratado UE, pelo Plano de Acção de Viena e pelas conclusões de Tampere, outros eventos conferiram o impulso político necessário para avançar em numerosos domínios. Assim, na sequência das violentas manifestações ocorridas aquando dos Conselhos Europeus de Nice e de Gotemburgo em 2001, a cooperação em matéria de manutenção da ordem pública foi intensificada. Igualmente, em resultado dos atentados de 11 de Setembro de 2001, foram aprovadas numerosas medidas destinadas a reforçar a cooperação no domínio da luta contra o terrorismo.

A cooperação policial na União alarga e completa a cooperação bilateral já existente, e considerada frutuosa, entre Estados-Membros. Uma nova etapa foi recentemente ultrapassada nesta cooperação bilateral, a qual foi formalizada e intensificada entre Estados-Membros que partilham uma fronteira comum através da criação de comissariados comuns de polícia ou de centros comuns de cooperação policial e aduaneira. A interrelação entre as iniciativas bilaterais e a cooperação policial da UE

---

<sup>8</sup> JO C 251 de 15 de Agosto de 1997.

<sup>9</sup> JO C 124 de 3 de Maio de 2000.

é assegurada pelo Plano de Acção de Viena, que encoraja particularmente o desenvolvimento deste tipo de cooperação em toda a União.

## **2. A COOPERAÇÃO DESDE MAIO DE 1999 – PROGRESSOS E BALANÇO**

### **2.1. A cooperação policial**

#### *2.1.1. A vertente policial na cooperação Schengen*

Tal como foi referido no capítulo 2, o Tratado de Amesterdão de 1997 integrou a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 1990 no âmbito da União Europeia.

Schengen tinha por objectivo a “supressão dos controlos nas fronteiras comuns no que diz respeito à circulação das pessoas”<sup>10</sup>. A cooperação policial era considerada uma das “medidas complementares de protecção da segurança interna”<sup>11</sup>.

A Convenção de Schengen impõe um determinado número de obrigações aos Estados-Membros<sup>12</sup> em matéria de cooperação policial nas suas fronteiras internas comuns, nas fronteiras externas do território Schengen (fronteiras terrestres, aeroportos internacionais, fronteiras marítimas) e no interior do espaço Schengen em geral, a fim de compensar eventuais deficiências de segurança resultantes da supressão dos controlos nas fronteiras internas. O Plano de Acção de Viena de 1997 e as conclusões do Conselho de Tampere de 1999<sup>13</sup>, constituem as bases normativas e, em menor grau, operacionais, do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Neste contexto, “Schengen” reveste uma importância fundamental, pois constitui um sustentáculo deste espaço, proporcionando a livre circulação e prevendo paralelamente um mínimo de medidas necessárias para compensar os défices de segurança, garantindo que o sistema judiciário possa enfrentar as consequências desta mobilidade acrescida. A Convenção de Schengen estabelece o quadro legislativo para a supressão dos controlos nas fronteiras internas, a introdução de controlos nas fronteiras externas com base em normas comuns, e as correspondentes regras de aplicação obrigatórias tendo em vista intensificar a cooperação dos serviços responsáveis pela aplicação da lei.

As obrigações criadas pela Convenção de Schengen, seguidamente descritas, são as mais importantes em matéria de cooperação policial.

O artigo 39º estabelece que os Estados-Membros “comprometem-se a que” os serviços de polícia se prestem assistência para efeitos da prevenção e da investigação de factos puníveis. Os pedidos de assistência podem ser trocados entre “órgãos centrais encarregados da cooperação policial”, salvo se a urgência do caso justificar que os pedidos sejam trocados directamente entre autoridades policiais competentes. Tal pode, todavia, dar origem a litígios pois, por um lado, as competências dos

---

<sup>10</sup> Ver o preâmbulo da Convenção de Schengen.

<sup>11</sup> Artigo 17º do Acordo de Schengen de 1985.

<sup>12</sup> A Convenção de Schengen menciona “Partes contratantes”. A expressão “Estados-Membros” é utilizada na presente comunicação tendo em vista facilitar a leitura.

<sup>13</sup> Ver Anexo III.

serviços policiais diferem consideravelmente entre os Estados-Membros e, por outro, o n.º 2 do artigo 39.º da Convenção de Schengen prevê que as informações só podem ser utilizadas pelo Estado-Membro requerente para efeitos de obtenção de prova em procedimento penal com o consentimento das autoridades judiciais competentes do Estado-Membro requerido.

Este artigo, conjugado com o artigo 46.º (ver infra), constitui a base para numerosos acordos bilaterais entre os Estados Schengen. Os acordos mais completos são os que instauraram estruturas de intercâmbio de informações e uma cooperação permanentes, sob a forma de comissariados comuns de polícia e de centros de cooperação policial e aduaneira (CCPA) nas fronteiras internas. São Exemplos destes acordos os CCPA de Kehl/Offenburg (Alemanha/França)<sup>14</sup>, Tournai (Bélgica/França)<sup>15</sup>, Ventimiglia e Modane<sup>16</sup> (França/Itália), Canfranc-Somport-Urdos, Le Perthus-La Junquera, Melles Pont du Roy-Les e Biriadou-Irún (França/Espanha)<sup>17</sup>, Tuy/Valença do Minho, Caya/Elvas, Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro, Vila Real de Santo António/Ayamonte (Espanha/Portugal)<sup>18</sup>.

Importantes formas trilaterais de cooperação policial desenvolveram-se entre os Países Baixos, a Bélgica e a Alemanha, no triângulo entre Maastricht, Aachen e Eupen. A França e o Luxemburgo celebraram um acordo<sup>19</sup> que ainda não entrou em vigor. Será brevemente formalizada uma estrutura de cooperação quadripartida que reúne o Luxemburgo, a França, a Bélgica e a Alemanha. Estes centros de cooperação permitiram resolver os problemas suscitados pelo “défice de segurança” nas regiões fronteiriças na sequência da supressão dos controlos nas fronteiras e em resultado da competência territorial exclusivamente nacional dos serviços repressivos. A cooperação facilita os intercâmbios de informações, as operações e os controlos comuns e a organização de acções coordenadas. Deve sublinhar-se que estas formas de cooperação são consideradas úteis tanto pelos serviços competentes dos Estados-Membros como pela população das regiões nas quais foram instauradas.

O Plano de Acção de Viena convida a alargar esta cooperação transfronteiriça. A Comissão concluiu que uma aplicação mais ampla deste modelo em toda a União contribuiria, por um lado, para lutar eficazmente contra a criminalidade e, por outro, para desenvolver a confiança mútua e a cooperação entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros. Aliás, seria útil tomar em consideração exemplos dessa cooperação que poderiam servir de modelos de referência para os Estados-Membros nos quais ainda não exista. O projecto de recomendação do Conselho sobre os comissariados comuns de polícia e os centros de cooperação

---

<sup>14</sup> Acordo de 7 de Dezembro de 1995 relativo à cooperação policial nas regiões fronteiriças através da criação de comissariados comuns franco-alemães permanentes, bem como o acordo intergovernamental de Mondorf-Les-Bains, de 9 de Outubro de 1997, relativo à cooperação policial e aduaneira nas regiões fronteiriças (em vigor desde 1 de Abril de 2000).

<sup>15</sup> Acordo de 5 de Março de 2001 relativo à cooperação policial e aduaneira nas regiões fronteiriças (que cria o Centro de Cooperação Policial e Aduaneira de Tournai).

<sup>16</sup> Acordo de Chambéry, de 3 de Outubro de 1997, que cria os serviços comuns de Ventimiglia e Modane.

<sup>17</sup> Acordo de Blois, de 7 de Julho de 1998, relativo à cooperação policial e aduaneira transfronteiriça.

<sup>18</sup> Acordo de 19 de Novembro de 1997.

<sup>19</sup> Acordo de 15 de Outubro de 2001 com o Luxemburgo.

policial e aduaneira<sup>20</sup>, preparado pela Bélgica durante a sua Presidência, constituiria um excelente ponto de partida. A Comissão irá recorrer ao programa AGIS para incentivar a adopção destes modelos de cooperação.

O artigo 44º da Convenção de Schengen compreende a obrigação a curto prazo, bem como o compromisso, a longo prazo, de melhorar as redes de comunicação, em especial nas zonas fronteiriças. Contudo, não existem dados suficientes para determinar em que medida tal disposição tem sido respeitada. As ligações a estabelecer não se limitam ao telefone e ao fax, mas compreendem igualmente as ligações de dados e entre computadores. As possibilidades a explorar a longo prazo visam essencialmente melhorar as radiocomunicações.

O principal obstáculo às radiocomunicações reside na incompatibilidade técnica das duas grandes normas de comunicação TETRA e TETRAPOL. Por forma a colmatar este problema, o intercâmbio de equipamentos de rádio entre os serviços policiais das regiões fronteiriças está previsto na maioria dos acordos bilaterais citados anteriormente. A fim de favorecer a interoperabilidade, o Comité do artigo 36º aprovou, em 15 de Dezembro de 2002, as conclusões de um seminário organizado em Helsínquia, em 20 e 21 de Setembro de 1999<sup>21</sup>, que propunha instaurar a interoperabilidade entre as normas TETRA e TETRAPOL. Neste contexto, a Comissão saúda o questionário elaborado pela Presidência grega no primeiro semestre de 2003, tendo em vista obter uma perspectiva mais clara sobre o fornecimento, instalação, funcionamento e interoperabilidade dos sistemas digitais sem fios<sup>22</sup>.

As radiocomunicações directas são especialmente destinadas às operações transfronteiriças. Nos outros casos, o intercâmbio de informações a título dos artigos 39º ou 46º da Convenção de Schengen e, com maior frequência, a comunicação directa (via rádio) com o comissariado comum de polícia ou o centro de cooperação policial e aduaneira, é normalmente suficiente para cobrir as necessidades de comunicação. Como não estão disponíveis quaisquer dados sobre as operações transfronteiriças, não é possível avaliar se continuam por satisfazer reais necessidades de comunicações. Para além da interoperabilidade dos sistemas de comunicação, o intercâmbio de números de telefone e de bandas de frequência, bem como o conhecimento da língua do outro Estado-Membro, são igualmente necessários a uma comunicação eficaz. A Comissão, por conseguinte, encoraja fortemente a formação linguística dos efectivos policiais, pois considera-a essencial para o sucesso da cooperação policial transfronteiriça.

Os agentes policiais das zonas fronteiriças poderiam igualmente considerar a hipótese de recorrer ao sistema de telemóvel GSM/GPRS para contactar os seus homólogos do outro lado da fronteira sempre que sejam necessários contactos directos. Embora pareça evidente, verificam-se reticências por parte de alguns serviços policiais em razão dos riscos de confidencialidade e de dependência relativamente a operadores comerciais que tal comporta. Contudo, como foi

---

<sup>20</sup> Documento do Conselho ENFOPOL 45 de 5 de Abril de 2002.

<sup>21</sup> Ver documento do Conselho 11626/2/99 ENFOPOL 64 Rev 2, e 142117/99 CATS 40.

<sup>22</sup> Ver documento do Conselho 15788/02 ENFOPOL 159.

demonstrado por autoridades policiais de alguns Estados-Membros, estes problemas podem ser resolvidos através da cifragem.

O artigo 45º da Convenção de Schengen estabelece que os Estados-Membros “comprometem-se a tomar as medidas necessárias” para garantir que os estrangeiros preencham e assinem os boletins de alojamento dos estabelecimentos hoteleiros e comprovem a sua identidade mediante a apresentação de um documento de identidade válido, bem como que estes boletins sejam conservados pelas autoridades competentes ou a estas enviados. Estas informações podem ser importantes para a polícia, como o testemunham os resultados positivos no âmbito da luta contra o terrorismo.

Contudo, nesta data não sabemos exactamente em que medida os Estados-Membros respeitam tal obrigação, nem qual a utilização que os serviços policiais fazem das informações recolhidas. Por conseguinte, parece necessário debater esta questão no Conselho.

Os dados objecto de intercâmbio devem ser protegidos em conformidade com o artigo 129º, bem como com os artigos 126º e 127º da Convenção de Schengen, que impõem, nomeadamente, o respeito obrigatório da Recomendação nº R(87)15 de 17 de Setembro de 1987 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, visando regulamentar a utilização dos dados pessoais no sector da polícia. Uma obrigação merece ser mencionada no presente contexto devido à sua utilidade prática para a cooperação transfronteiriça: a actualização semestral do "Vade-Mécum da Cooperação Policial Transfronteiriça". Esta obrigação resulta da decisão do Comité Executivo de Schengen de 16 de Dezembro de 1998<sup>23</sup>. A importância do Vade-Mécum reside no facto de especificar a forma de gerir na prática a cooperação entre autoridades policiais estabelecidas nas fronteiras internas. Do Vade-Mécum constam informações, designadamente os endereços e os números de telefone das pessoas de contacto e as limitações e obrigações a que está sujeita a cooperação policial transfronteiriça. Os Estados-Membros comprometeram-se a integrar o Vade-Mécum nas suas directrizes nacionais e a proceder à sua actualização. A iniciativa de 2003 da Presidência grega do Conselho tendo em vista actualizar o Vade-Mécum e a apresentação pela Presidência italiana de uma versão revista são, por conseguinte, de saudar.

Para além das obrigações acima mencionadas, a Convenção de Schengen instituiu instrumentos de cooperação ou normas de habilitação que facilitam o cumprimento dos seus objectivos.

O primeiro instrumento diz respeito à vigilância discreta de um suspeito (artigo 40º) e, o segundo, o caso em que uma pessoa é apanhada em flagrante delito e escapa à prisão atravessando as fronteiras internacionais (a “perseguição” na acepção dos artigos 41º a 43º). Sendo esta autorização de intervenção fora do território nacional considerada uma excepção, prevêm-se garantias jurídicas e limitações que complicam bastante a sua utilização pela polícia. Embora não existam estatísticas disponíveis precisas a este respeito, certos elementos indicam que o recurso a tais instrumentos é raro.

---

<sup>23</sup> Documento do Conselho SCH.Com-ex (98) 52.

Estas restrições podem tornar-se mais flexíveis através de acordos bilaterais, mas não existem informações disponíveis indicando um aumento das operações transfronteiriças neste contexto. A nível da UE, foram tomadas numerosas iniciativas para facilitar a aplicação dos referidos artigos. Assim, em Outubro de 2000, o Conselho adoptou uma decisão visando simplificar o procedimento de alteração das referências aos “agentes” e às “autoridades” visados nos artigos 40º e 41º da Convenção de Schengen<sup>24</sup>. Além disso, foi adoptada uma decisão do Conselho tendo em vista alargar o âmbito de aplicação do artigo 40º, autorizando a vigilância por factos puníveis adicionais que inclua pessoas susceptíveis de levar à identificação ou localização do suspeito<sup>25</sup>. No segundo semestre de 2001, a Presidência belga do Conselho reuniu um grupo de peritos encarregado de formular recomendações concretas sobre a forma de alargar a possibilidade de realizar perseguições transfronteiriças por via aérea, ferroviária (comboios internacionais) e marítima ou fluvial. Estas recomendações não foram objecto de qualquer debate no Conselho.

A Comissão considera que a criação de um espaço de segurança requer necessariamente a eliminação dos obstáculos à cooperação associados aos tipos ou meios de transposição da fronteira. A polícia deve poder efectuar perseguições transfronteiriças em relação a outros tipos de infracção e, quando as autoridades localmente competentes dos Estados-Membros em que a perseguição tem lugar não podem intervir imediatamente, ter condições para uma intervenção efectiva tendo em vista estabelecer a identidade da pessoa perseguida e entregá-la a estas autoridades localmente competentes. A Comissão recomenda, portanto, que os trabalhos do grupo de peritos acima citado prossigam, a fim de examinar com maior rigor os requisitos e as competências no âmbito das operações transfronteiriças. A Comissão é de opinião que a eficácia e a viabilidade do instrumento aumentaria se os Estados-Membros aplicassem um corpo uniforme de normas e requisitos.

O artigo 46º da Convenção de Schengen confere às autoridades policiais o direito de comunicar informações “que se possam revelar importantes” com vista à prevenção de crimes ou à prevenção de ameaças para a ordem e segurança públicas com outro Estado-Membro por sua própria iniciativa e “sem que tal lhe seja solicitado”. Não existem dados comparáveis neste domínio para determinar até que ponto este artigo é aplicado nem se foram desenvolvidas acções policiais com base em informações comunicadas a este título. O mesmo sucede em relação à aplicação e ao recurso aos outros artigos referidos na presente parte.

Um meio eficaz de obter e proceder ao intercâmbio de informações consiste no destacamento de oficiais de ligação, referido no artigo 47º. O procedimento específico que permite recorrer aos oficiais de ligação destacados em países terceiros foi alterado por uma decisão do Conselho adoptada em 27 de Fevereiro de 2003 por iniciativa da Presidência dinamarquesa<sup>26</sup>. Contudo, não se conhece com rigor se a decisão é aplicada na prática. A Comissão propõe, por conseguinte, que o Conselho examine esta questão.

---

<sup>24</sup> Decisão do Conselho de 28 de Setembro de 2000, JO L 248 de 3 de Outubro de 2000.

<sup>25</sup> Decisão do Conselho de 2 de Outubro de 2003, JO L 260 de 11 de Outubro de 2003.

<sup>26</sup> Decisão do Conselho 2003/170/JAI de 27 de Fevereiro de 2003, JO L 067 de 12 de Março de 2003.

Os artigos relativos ao Sistema de Informação de Schengen (SIS) instauram a obrigação de “criar e manter um sistema de informação comum”, descrevendo as medidas a tomar no caso de uma identificação positiva efectuada com base nos artigos 95º a 100º e definem o regime de protecção dos dados. Estes artigos dão a possibilidade de integrar e de procurar determinados dados, segundo as condições especificadas nos artigos 95º a 100º. A ligação entre o Estado-Membro que integra os dados no SIS e os agentes que identificam uma pessoa procurada ou um objecto é assegurada pelos Gabinetes SIRENE de cada Estado-Membro. Na maioria dos Estados-Membros, o sistema SIRENE é igualmente o “órgão central” mencionado nos artigos 39º e 46º (ver supra).

Em 1999, dez Estados-Membros utilizaram o SIS. Em Março de 2001, o seu número tinha passado para quinze, após a adesão dos cinco Estados nórdicos ao sistema SIS. Em 29 de Maio de 2000, o Conselho aprovou o pedido do Reino Unido de participar em determinados aspectos do acervo de Schengen, nomeadamente na cooperação policial, na luta contra o tráfico de droga e no sistema SIS. Uma decisão análoga foi tomada em 28 de Fevereiro de 2002 em relação à Irlanda. Estão em curso preparativos para ligar o Reino Unido ao SIS no final de 2004. Prevê-se em seguida a mesma ligação para a Irlanda. O número total de utilizadores do SIS passará, assim, para dezassete.

Todavia, o actual SIS só está previsto para um número máximo de dezoito utilizadores, devendo ser ainda ligados futuramente dez novos Estados-Membros. A Comissão foi mandatada, portanto, para proceder ao desenvolvimento do SIS de segunda geração. Na sequência de iniciativas legislativas da Presidência espanhola no primeiro semestre de 2002 tendo em vista acrescentar novas funcionalidades ao SIS<sup>27</sup>, e das conclusões do Conselho sobre o SIS II<sup>28</sup>, o novo Sistema SIS contará com um maior número de utilizadores (não apenas os Estados-Membros, mas igualmente a Eurojust e a Europol) e compreenderá ainda novas funcionalidades (busca a partir de dados incompletos, cruzamento de indicações de pessoas, etc.) e categorias de dados suplementares (biometria, aviões e contentores). Tendo em vista o impacto operacional profundamente positivo e a importância do SIS na luta contra a criminalidade, deve ser incrementada a introdução rápida de novas funcionalidades, se possível no actual SIS.

Em Julho de 2003, a Comissão apresentou uma proposta visando autorizar o acesso ao SIS dos serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos, a fim de impedir a matrícula de veículos roubados<sup>29</sup>. Os procedimentos para a interconexão SIS-SIRENE estão reunidos num manual que deve ser actualizado regularmente para assegurar a adequada organização e o respeito das novas obrigações jurídicas. Até ao momento, tal nunca tinha sido feito. No primeiro semestre de 2003, a Presidência grega apresentou uma iniciativa tendo em vista a adopção de um procedimento formal de actualização

---

<sup>27</sup> JO C 160 de 4 de Julho de 2002.

<sup>28</sup> Adoptadas pelo Conselho JAI de 5 e 6 de Junho de 2003.

<sup>29</sup> COM (2003) 510 final

regular do manual. Propunha-se confiar esta tarefa à Comissão. É essencial que o procedimento seja adoptado sem demora<sup>30</sup>.

O SIS representa um dos principais progressos no domínio da cooperação policial a nível da União. Em Março de 2003, mais de onze milhões de fichas de pessoas e de objectos procurados tinham sido registadas. Mais de trinta e cinco mil identificações formais de pessoas ou objectos são transmitidas cada ano ao SIRENE nacional. Este sucesso é principalmente devido ao papel central desempenhado pelo SIS no que diz respeito à supressão dos controlos transfronteiriços, aos controlos realizados nas fronteiras externas, na sua integração nas práticas quotidianas dos serviços policiais e aduaneiros nacionais, bem como no acompanhamento cuidadoso assegurado pelos grupos de trabalho do Conselho sob cada Presidência.

O SIS correspondeu às elevadas expectativas dos serviços responsáveis pela aplicação da lei e prepara-se actualmente para uma evolução determinante (SIS II) que proporcionará mais funcionalidades. A longo prazo, funções mais sofisticadas poderão gradualmente transformá-lo numa ferramenta susceptível de outras utilizações, a fim de melhor corresponder às realidades associadas à gestão partilhada de um espaço de segurança comum. Uma destas funções avançadas poderia ser a armazenagem de dados biométricos. Tal evolução teria por vantagem determinante permitir o aperfeiçoamento das buscas, a fim de evitar os problemas resultantes das pesquisas alfanuméricas actuais, que se tornarão inevitavelmente menos rigorosas à medida que a base de dados aumentar. Tal não significa, todavia, como os ministros da justiça e dos assuntos internos confirmaram na sua reunião de 5 e 6 de Junho de 2003, que o sistema simples e rápido de resposta “positiva/negativa” (“hit/no-hit”), que está na base do SIS, deva ser alterado. De qualquer forma, esta evolução possível não deverá atingir o SIS actual, mas sim o futuro SIS II.

### 2.1.2. *A Europol*

Os artigos 29º e 30º do Tratado UE e as conclusões do Conselho Europeu de Tampere sublinham o papel da Europol na cooperação policial a nível da União Europeia e mencionam um determinado número de medidas concretas a tomar no prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado UE. Anteriormente, o Plano de Acção de Viena tinha enumerado algumas medidas a adoptar em relação à Europol.

Em termos formais, a maioria das matérias relacionadas com a Europol mencionadas no Tratado UE e no programa de Tampere foi tratada sob a forma de decisões do Conselho. Muitas medidas referidas no Plano de Acção de Viena já foram igualmente implementadas.

A primeira medida foi tomada em 2000, com a adopção pelo Conselho do Protocolo que alarga a competência da Europol ao branqueamento de capitais em geral.

---

<sup>30</sup> Iniciativa da República Helénica com vista à adopção de um Regulamento do Conselho relativo aos procedimentos de alteração do Manual Sirene, JO C 82 de 5 de Abril de 2003, p. 21, bem como a Iniciativa da República Helénica com vista à adopção da Decisão do Conselho relativa aos procedimentos de alteração do Manual Sirene, JO C 82 de 5 de Abril de 2003, p. 25.

Todavia, na data da presente comunicação, nove Estados-Membros ainda não ratificaram o referido Protocolo<sup>31</sup>.

Em Dezembro de 2001, constatando que a criminalidade organizada internacional não restringe as suas actividades aos domínios de atribuição da Europol, o Conselho decidiu alargar o mandato da Europol a todas as formas de criminalidade enumeradas no Anexo da Convenção Europol<sup>32</sup>. Este alargamento das competências, que ajudará a Europol a organizar o seu trabalho de forma mais eficaz, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2002.

Em Novembro de 2002, o Conselho adoptou um Protocolo que altera a Convenção Europol, com disposições específicas sobre a participação da Europol nas equipas de investigação conjuntas dos Estados-Membros e a possibilidade de a Europol solicitar às autoridades competentes dos Estados-Membros para iniciar ou coordenar investigações penais em casos concretos. O Protocolo encontra-se actualmente em fase de ratificação pelos Estados-Membros<sup>33</sup>.

Em Novembro de 2003, o Conselho adoptou um novo protocolo. São abordadas várias questões que prevêem a extensão das capacidades operacionais da Europol. Autoriza os contactos directos entre a Europol e os serviços policiais competentes dos Estados-Membros e a consulta por parte destes últimos ao sistema de informação da Europol.

A evolução da Europol durante estes últimos anos não se limitou às medidas requeridas pelo Tratado UE, pelo Plano de Acção de Viena e pelo Conselho Europeu de Tampere. Com efeito, durante o seu primeiro ano de funcionamento, já se tinha verificado que a organização não era tão eficaz como deveria ser.

Um dos principais problemas consiste na relutância dos Estados-Membros em transmitirem informações e dados à Europol, o que a impede de contribuir com a mais-valia necessária para análise criminal realizada a nível europeu. Em seu resultado, os Estados-Membros consideram frequentemente que a Europol não satisfaz a procura dos seus clientes, ou seja, os seus serviços policiais e, portanto, não estão motivados para lhe fornecer mais informações. Outra razão consiste na falta de um sistema de informação, que está em fase de criação na data da presente comunicação (ver infra).

Em 2002, o conselho de administração da Europol realizou um estudo para identificar os principais obstáculos a uma cooperação frutuosa com os seus serviços. Os chefes das unidades nacionais Europol elaboraram posteriormente uma longa lista de problemas e de possíveis soluções. Uma das suas principais conclusões era que a Convenção Europol deveria ser adaptada e tornada mais flexível. Consideravam ainda indispensável eliminar vários obstáculos, muitas vezes de ordem jurídica, que existem nos Estados-Membros e que impedem a transmissão das informações. É proposto implementar no prazo de doze meses estas conclusões, reunidas num “documento matriz” interno do Verão de 2002.

---

<sup>31</sup> JO C 358 de 13 de Dezembro de 2000. Em 5 de Junho de 2003, o protocolo tinha sido ratificado e notificado pela Alemanha, Espanha, França, Grécia, Portugal e Suécia.

<sup>32</sup> JO C 362 de 18 de Dezembro de 2001.

<sup>33</sup> JO C 312 de 16 de Dezembro de 2002.

Na sequência de reflexões aprofundadas durante o primeiro semestre de 2002, foi elaborado um Protocolo que reformula a Convenção Europol. O referido protocolo abrangia não só matérias sobre a análise, o acesso aos dados e a sua protecção, mas igualmente o controlo democrático sobre a Europol. Em 19 de Dezembro de 2002, o Conselho chegou a um acordo político sobre este texto<sup>34</sup>. Além disso, na Primavera de 2003, foi iniciada a terceira fase das avaliações mútuas destinadas a examinar o intercâmbio de informações e de dados entre os Estados-Membros e a Europol, e entre os próprios Estados-Membros. Tal avaliação deverá ter como resultado recomendações importantes sobre a forma de melhorar este aspecto da cooperação.

Para além dos dados provenientes dos Estados-Membros, a Europol depende igualmente de informações mantidas fora da União Europeia, a fim de dispor de dados fiáveis que lhe permitam executar eficazmente as suas missões. Assim, foram registados progressos consideráveis na cooperação da Europol com os países terceiros e as organizações internacionais tendo por base a lista estabelecida pela decisão do Conselho de 27 de Março de 2000<sup>35</sup>. Estes acordos de cooperação são essenciais para a missão da Europol, pois constituem o requisito formal que autoriza a Europol a trocar dados pessoais com estes países terceiros e instâncias.

Até ao momento, a Europol assinou convenções de cooperação que incluem a possibilidade de proceder ao intercâmbio de dados pessoais, com vários países em vias de adesão, com a Islândia e a Noruega e com a Interpol. A Europol também celebrou acordos com a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. A Europol negocia actualmente uma convenção com a Eurojust e uma convenção administrativa com o Organismo de Luta Antifraude (OLAF). No final de 2003, a Europol terá celebrado acordos com todos os países em vias de adesão e os países candidatos.

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 contribuíram para acelerar a conclusão de convenções com os Estados Unidos. Em 6 de Dezembro de 2001, a Europol assinou um acordo de cooperação estratégica com os Estados Unidos e, em Dezembro de 2002, uma convenção relativa ao intercâmbio de dados pessoais. A assinatura desta última convenção constitui uma medida positiva, tendo em consideração as divergências entre as legislações americana e europeia em matéria de protecção de dados.

Uma condição prévia indispensável ao funcionamento eficaz da Europol é a existência do Sistema de Informação Europol (SIE). Desde há alguns anos, a Europol trabalha na elaboração de um sistema bastante sofisticado que permitiria a armazenagem e a extracção descentralizadas de dados sobre a criminalidade organizada conservados pelos Estados-Membros e a Europol. Contudo, até ao momento, a complexidade de tal sistema (tradução gratuita dos textos em onze línguas) impede a sua instalação. Na opinião da Comissão, é essencial que uma versão simplificada do SIE esteja disponível o mais rapidamente possível para que a Europol possa cumprir cabalmente a sua missão. A versão mais sofisticada deveria ser implementada numa fase posterior.

---

<sup>34</sup> Documento do Conselho 13254/02-EUROPOL 76 rev 5.

<sup>35</sup> JO C 106 de 13 de Abril de 2000.

Os órgãos de direcção da Europol foram também objecto de um acompanhamento permanente. Verificou-se gradualmente que o estatuto do pessoal da Europol não se podia aplicar aos seus directores ou que faltavam disposições específicas aos seus casos. Por conseguinte, o estatuto foi alterado para incluir disposições relativas à selecção, à demissão e ao regime disciplinar do director e dos directores adjuntos da Europol<sup>36</sup>.

O controlo democrático sobre a Europol constitui outra questão importante. Em especial, o Parlamento Europeu criticou este aspecto que, por várias vezes considerou insatisfatório. A fim de estabelecer uma perspectiva mais clara sobre esta questão, em 26 de Fevereiro de 2002 a Comissão apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho a Comunicação “Controlo democrático sobre a Europol”<sup>37</sup>. A referida comunicação descrevia e avaliava os diferentes tipos de controlo ao qual a Europol está submetida (Convenção Europol, normas relativas à protecção de dados, funções de fiscalização do seu conselho de administração). A sua conclusão era que, dispondo a Europol de competências limitadas em relação aos serviços policiais nacionais dos Estados-Membros, não se pode afirmar que o controlo democrático seja insuficiente no seu caso.

A Comissão considerou, contudo, que o controlo exercido por quinze parlamentos nacionais e o papel limitado conferido ao Parlamento Europeu dispersavam o controlo democrático sobre a Europol. A Comissão formulou, portanto, algumas recomendações para remediar a situação. A principal destas recomendações dizia respeito à criação de um comité misto, composto por representantes dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, que seria encarregue de supervisionar estreitamente a evolução da Europol e de proceder ao intercâmbio de informações com este órgão.

A Europol cumpriu muitas missões nos últimos quatro anos. As disposições do Tratado e das conclusões de Tampere que lhe eram consagradas foram implementadas, mas vários pontos do Plano de Acção de Viena devem ser ainda aplicados ou examinados em pormenor. Em alguns casos, seria conveniente verificar se as recomendações formuladas em 1998 continuam a ser actuais.

Entre as medidas a tomar nos dois anos seguintes à entrada em vigor do Tratado UE, o Plano de Acção de Viena solicitava que fosse analisado o acesso da Europol aos dados do SIS. Esta questão continua a ser debatida desde há algum tempo. O Conselho deu o seu acordo de princípio para a concessão de um acesso parcial ao SIS, nomeadamente aos dados armazenados em conformidade com os artigos 95º, 99º e 100º da Convenção de Schengen. Para este efeito, o Conselho pronunciar-se-á proximamente sobre uma alteração da Convenção SIS, mediante a introdução de um novo artigo 101º-A, que constituirá a base jurídica do acesso da Europol aos SIS.

Não obstante, devido a restrições técnicas, é provável que o acesso da Europol só seja possível após a instalação do SIS II, ou seja, nunca antes de 2006. A Comissão considera este prazo demasiado longo e propõe que sejam estudadas soluções

---

<sup>36</sup> Acto do Conselho de 19 de Dezembro de 2002 que altera o estatuto do pessoal da Europol, JO C 24 de 31 de Janeiro de 2003.

<sup>37</sup> COM (2002) 95 final.

práticas alternativas como, por exemplo, conferir à Europol um acesso limitado à leitura (“read-only”) através do SIS Nacional. Há que reconhecer, contudo, que esta solução implicaria uma alteração da Convenção de Schengen.

A ideia de uma base de dados sobre investigações em curso foi debatida na Europol com as suas unidades nacionais, mas não foi lançada qualquer acção neste sentido. Tendo em consideração a complexidade técnica e jurídica de um projecto desse tipo, seria irrealista esperar a sua concretização num futuro próximo.

Quanto às medidas a tomar no prazo de cinco anos fixado pelo Plano de Acção de Viena, seria conveniente aprofundar os seguintes aspectos:

A questão das estatísticas sobre a criminalidade transfronteiriça não registou qualquer progresso. Ainda não existem critérios comuns que permitam elaborar estatísticas à escala europeia, devido à falta de definições comuns das infracções, facto que impede qualquer comparação válida das estatísticas nacionais. Os debates sobre o alargamento do mandato da Europol revelaram as dificuldades inerentes a um acordo sobre a definição de determinadas infracções.

A questão da oportunidade e das modalidades de acesso da Europol ao Sistema de Informação Aduaneiro (SIA) ainda não foi debatida em profundidade. O artigo 7º III da Convenção SIA permitiria à Europol, em princípio, ter acesso ao sistema. Contudo, é necessário celebrar um protocolo adicional para este efeito. A Comissão considera que esta questão importante deveria ser resolvida o mais rapidamente possível.

No que diz respeito à rede de investigação e de documentação sobre a criminalidade transfronteiriça, foi dado um passo concreto com a criação do “Knowledge Management Centre” na Europol, que divulga informações sobre a existência de competências especializadas em matéria de repressão da criminalidade na União, por exemplo, nas universidades, mas igualmente em domínios mais operacionais, como os equipamentos técnicos. Além disso, com a ajuda dos Estados-Membros e da Comissão, a Europol reformula actualmente o seu relatório anual sobre a situação da criminalidade organizada que, de um mero documento descritivo, se tornará numa avaliação da ameaça que representa a criminalidade organizada. A finalidade consiste em fazer deste relatório um instrumento de planificação essencial na luta contra a criminalidade organizada. A Comissão propõe examinar com a Europol a questão de saber se as medidas tomadas até ao momento correspondem às preconizadas no Plano de Acção de Viena e estudar eventuais iniciativas complementares a adoptar.

No que diz respeito à elaboração e à implementação de uma estratégia de informação destinada a dar conhecimento ao público das atribuições e realizações da Europol, tornou-se evidente nestes dois últimos anos que é sobretudo importante comunicar a informação aos serviços policiais dos Estados-Membros em vez do público em geral. Esta a razão porque as estratégias de informação da Europol e dos Estados-Membros foram orientadas para a sensibilização dos serviços responsáveis pela aplicação da lei, no quadro de um programa a executar em 2003 e 2004, co-financiado pelo programa comunitário AGIS.

A Comissão é de opinião que um programa de sensibilização eficaz e a longo prazo é indispensável para o desenvolvimento da compreensão mútua e da cooperação entre a Europol e os serviços repressivos dos Estados-Membros. A Comissão considera positivo que o programa AGIS possa ajudar temporariamente a lançar o programa, embora o seu financiamento a longo prazo deva incumbir à Europol e aos Estados-Membros.

No primeiro semestre de 2002, o Conselho examinou a possibilidade de adoptar um procedimento simplificado para as futuras alterações da Convenção Europol. Esta medida foi considerada necessária, pois os procedimentos actuais requerem que cada alteração seja ratificada pelo conjunto dos Estados-Membros. Até ao momento, os debates sobre esta matéria ainda não foram concluídos. Segundo a Comissão, é crucial simplificar este procedimento relativamente às próximas alterações a introduzir à Convenção Europol, nomeadamente na perspectiva do alargamento. A única solução viável consiste em substituir a Convenção por uma decisão do Conselho, em conformidade com a alínea c) do n.º 2 do artigo 34.º do Tratado UE. A Comissão está preparada para apresentar uma proposta relativa a um projecto de decisão do Conselho neste sentido.

A Europol está plenamente operacional desde há quatro anos. Durante este período, o seu potencial enquanto instrumento essencial da luta da União Europeia contra as formas graves de criminalidade internacional tornou-se evidente. Todas as medidas concretas recomendadas pelo Tratado UE e Tampere foram adoptadas pelo Conselho, sob a forma de decisões ou de actos, alguns dos quais requeriam a ratificação pelos Estados-Membros. A plena ratificação e execução de todas estas medidas permitirão um melhor funcionamento da Europol.

No que diz respeito ao futuro da Europol, considera-se necessário a curto prazo um período de consolidação durante o qual todos os actos jurídicos relacionados com a Europol sejam ratificados e implementados, o programa de sensibilização prosseguido e criada uma versão de base do sistema de investigação Europol e implementado o relatório dos chefes das unidades nacionais da Europol.

No termo dessa consolidação, determinados poderes de investigação deverão ser confiados à Europol. O debate sobre uma evolução de tal envergadura deverá igualmente incluir as eventuais consequências a nível do controlo jurisdicional e parlamentar sobre a Europol.

### *2.1.3. A cooperação policial operacional, em especial a Task Force dos Chefes das Polícias da UE (TFPC)*

O Plano de Acção de Viena convidava a desenvolver e a alargar a cooperação operacional entre os serviços policiais na União no prazo de dois anos a contar da entrada em vigor do Tratado UE. Era proposto utilizar as acções comuns realizadas pelas administrações aduaneiras dos Estados-Membros como um modelo.

A conclusão 44 do Conselho Europeu de Tampere pode ser considerada como um primeiro esforço concreto tendo em vista desenvolver e alargar tal cooperação. Aí se apela à criação de uma "unidade operacional de chefes de polícia europeus para o intercâmbio, em cooperação com a Europol, de experiências, melhores práticas e

informações sobre as actuais tendências da criminalidade transfronteiriça e para contribuir para o planeamento de acções operacionais".

Desde a sua primeira reunião, realizada em Abril de 2000, a Task Force dos Chefes das Polícias da UE (TFPC – Task Force of EU Police Chiefs) reuniu-se oito vezes, uma vez por cada presidência do Conselho. A maior parte das reuniões foi consagrada a tentar definir o conteúdo exacto das missões que deveria cumprir. Na sua reunião de Copenhaga, de Julho de 2002, a TFPC chegou a um consenso sobre as seguintes principais funções:

- Promover uma abordagem coordenada orientada para a criminalidade transfronteiriça na UE tendo por base, nomeadamente, análises da criminalidade organizada realizadas pela Europol.
- Adoptar iniciativas, planear e iniciar operações que envolvam a participação de vários Estados-Membros e orientadas para domínios prioritários da luta contra a criminalidade organizada.
- Servir de centro de intercâmbio de informações e de fórum de discussão sobre a evolução da criminalidade e definir estratégias de combate à criminalidade.
- Formular recomendações dirigidas ao Conselho sobre as políticas relativas aos serviços policiais em geral e assegurar a sua implementação e acompanhamento.
- Contribuir para que os sistemas policiais europeus assegurem um elevado nível de respeito do Estado do direito e dos princípios democráticos.

A reunião de Copenhaga de 2002 chegou igualmente a acordo sobre uma metodologia para a preparação, realização e acompanhamento das operações conjuntas. Estas operações serão doravante propostas por um “país líder” com base em análises estratégicas realizadas pela Europol; outros países interessados poderão juntar-se à equipa operacional; a Europol assegurará o apoio analítico; serão apresentados relatórios intercalares e finais à TFPC. Contudo, ainda não é claro quem será responsável pela preparação, planificação, acompanhamento e avaliação das acções operacionais conjuntas.

Na sua reunião de Abril de 2002, a TFPC decidiu criar um "comité de acompanhamento" (*Steering Committee*) para assegurar a continuidade dos seus trabalhos mediante a organização das reuniões, acompanhando o seguimento dado às recomendações e identificando e propondo as matérias a apresentar para debate. Este comité de acompanhamento é composto pelos presidentes demissionários, actuais e futuros das Presidências do Conselho, da Europol, da Comissão e do Secretariado-Geral do Conselho. Nos termos da reunião da TFPC, realizada em Roma em 2003, o papel deste comité de acompanhamento deveria ser reforçado através, por exemplo, da organização de um maior número de reuniões ou da abertura das suas sessões a representantes dos departamentos de relações internacionais das polícias dos Estados-Membros. A próxima reunião do comité de acompanhamento será realizada em 30 de Janeiro de 2004.

A TFPC tomou um número considerável de iniciativas, nomeadamente em matéria de protecção do euro, de imigração clandestina, de tráfico de seres humanos, do

roubo de veículos e do abuso de menores. Contudo, é opinião consensual que, até ao momento, tais esforços não produziram qualquer mais-valia a nível europeu (embora as decisões tomadas na última reunião da TFPC, em 19 e 20 de Maio de 2003, sobre as futuras acções comuns contra a imigração clandestina, o tráfico de seres humanos e o tráfico de estupefacientes, sejam encorajadoras).

Vários factores explicam esta falta de resultados. Em primeiro lugar, os oficiais superiores da polícia dos Estados-Membros devem confrontar-se normalmente com um grande número de questões, desde aspectos administrativos até dossiês politicamente sensíveis, de tal forma que as questões europeias representam apenas uma prioridade entre muitas outras.

Além disso, os representantes das polícias dos Estados-Membros que compõem a TFPC dispõem de competências muito diferentes. Em alguns casos, existe apenas um director nacional da polícia que está habilitado a tomar decisões sobre a atribuição de recursos, enquanto noutros Estados-Membros, o chefe de polícia delegado junto da TFPC representa um corpo de polícia nacional descentralizado. Nos Estados com sistemas federais, a representação é especialmente complexa. Por último, coloca-se o problema da continuidade entre as sessões plenárias da TFPC, embora a situação tenha registado progressos desde a criação do comité de acompanhamento acima mencionado.

Deficiências a nível da organização contribuíram para aumentar os problemas da TFPC. O facto de apenas se reunir geralmente uma vez por presidência do Conselho, contribui para que a sua ordem de trabalhos fique sobrecarregada, o que impede qualquer tipo de trabalho aprofundado; a entrega tardia dos documentos impede, por outro lado, que as delegações possam preparar convenientemente os seus dossiês. Deve ser realçado que o facto de a TFPC trabalhar fora das estruturas do Conselho dificulta ainda mais o seu funcionamento.

Não obstante, as reuniões da TFPC contribuem de forma determinante para melhorar os contactos bilaterais e multilaterais entre os oficiais superiores das polícias dos Estados-Membros, pois constituem a única ocasião de os reunir simultaneamente, aspecto que não pode ser negligenciado.

Na sua qualidade de oficiais superiores dirigentes das polícias da União, os membros da TFPC desempenham um duplo papel essencial: por um lado, a sua proximidade com os ministros permite-lhes influenciar as decisões políticas respeitantes à polícia e, por outro, são investidos do poder de decisão quanto à utilização das forças policiais. No que diz respeito ao futuro da TFPC, a Comissão considera que a sua integração nas estruturas oficiais do Conselho deveria ser seriamente estudada. Poderia, assim, participar no processo de decisão sobre todas as matérias abrangidas pela cooperação policial na UE. Enquanto não se concretiza tal integração, a TFPC deverá concentrar-se na preparação, planificação e acompanhamento das operações policiais conjuntas em domínios prioritários.

Na última reunião da TFPC realizada em Março de 2004, foi debatido um documento de reflexão sobre o futuro da TFPC à luz da proposta apresentada no projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

#### 2.1.4. *A Academia Europeia de Polícia (AEP)*

O Conselho Europeu de Tampere solicitou a criação de uma academia europeia de polícia destinada a formar os altos responsáveis dos serviços de polícia, que, numa primeira fase, consistiria numa rede dos institutos nacionais de formação existentes. Em 22 de Dezembro de 2000, o Conselho adoptou uma decisão que cria a Academia Europeia de Polícia<sup>38</sup>, designada também pela sua abreviatura francesa “CEPOL”.

O n.º 1 do artigo 6.º da decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 2000, estabelece que a AEP “tem por objecto contribuir para a formação de altos funcionários dos serviços de polícia dos Estados-Membros” e “apoia e desenvolve uma abordagem europeia dos principais problemas que se colocam aos Estados-Membros nos domínios da luta contra a criminalidade, prevenção da delinquência e da manutenção da ordem e da segurança públicas, nomeadamente transfronteiras.”

A AEP tem por principais objectivos e missões aprofundar o conhecimento mútuo dos sistemas e estruturas nacionais de polícia dos outros Estados-Membros, da Europol e da cooperação policial transfronteiriça na União Europeia; melhorar o conhecimento dos instrumentos internacionais, nomeadamente os que já existem a nível da União Europeia em matéria de cooperação na luta contra a criminalidade; assegurar uma formação adequada quanto ao respeito das garantias democráticas, designadamente dos direitos da defesa e favorecer a cooperação entre a AEP e os demais institutos de formação policial.

Para cumprir estes objectivos, a AEP pode realizar várias acções: organizar sessões de formação, com base em normas comuns, para altos funcionários dos serviços de polícia; participar na elaboração de programas harmonizados e contribuir para a elaboração dos programas adequados de formação avançada; desenvolver e assegurar a formação de formadores; divulgar as melhores práticas e os resultados da investigação; desenvolver e assegurar uma formação destinada a preparar as forças policiais da União Europeia para a sua participação na gestão não militar de crises e desenvolver e assegurar a formação de autoridades policiais dos Estados candidatos à adesão à União Europeia, bem como facilitar o intercâmbio e destacamentos pertinentes de agentes de polícia no quadro da formação. A AEP pode cooperar com os institutos nacionais de formação de polícia de Estados não membros da União Europeia. Em especial, deve colocar as suas infra-estruturas à disposição dos oficiais superiores de polícia dos países candidatos, bem como da Islândia e da Noruega, e estudar a possibilidade de admitir funcionários das instituições europeias e de outros órgãos da União Europeia.

A decisão do Conselho que cria a AEP estabeleceu a obrigação de esta apresentar ao Conselho no final de 2003 um relatório sobre o seu funcionamento e evolução. Devido ao facto de a decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 2000 não lhe ter concedido personalidade jurídica nem orçamento próprio, a AEP confrontou-se com um lançamento difícil. Durante o seu primeiro ano de existência, não tinha orçamento nem secretariado; seguidamente, quando uma decisão autorizou a instalação provisória do seu secretariado em Copenhaga, registou ainda novas

---

<sup>38</sup> JO L 336 de 30 de Dezembro de 2000.

dificuldades administrativas, pois não foi possível colocar à sua disposição quaisquer efectivos.

Com efeito, é no contexto deste lançamento difícil que convém avaliar a acção da AEP. Os progressos alcançados são consideráveis. Desde 2001, a AEP apresentou um número crescente de formações: passou de dez formações em 2001, para trinta e oito formações em 2003, abrangendo um conjunto sempre mais alargado de matérias, desde a luta contra o terrorismo até ao controlo das fronteiras e a ordem pública. A AEP criou igualmente o seu sítio Internet e, ainda mais importante, o *European Police Learning Network* (rede Europeia de formação policial) ou “EPLN”, um instrumento inovador que presta formação policial virtual na Internet. A Comissão contribuiu para o desenvolvimento da EPLN através dos programas OISIN e AGIS.

O Conselho Europeu, reunido em Bruxelas em 13 de Dezembro de 2003, chegou a acordo sobre algumas sedes de organismos europeus, designadamente a AEP (Reino Unido). Enquanto a presente comunicação chega à fase final da sua adopção, estão a ser debatidas duas iniciativas relacionadas com a AEP: uma iniciativa da Irlanda tendo em vista alterar a decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 2000, a fim de conferir personalidade jurídica à AEP<sup>39</sup>, bem como uma iniciativa do Reino Unido que estabelece a sede da AEP em Bramshill<sup>40</sup>.

A adopção destas duas iniciativas permitiriam que a AEP possa colmatar a curto prazo as suas duas dificuldades mais urgentes. Contudo, é evidente que estas alterações à citada decisão do Conselho que cria a AEP constituem apenas soluções parciais para os seus problemas e que, por conseguinte, se impõe um debate aprofundado sobre a futura estrutura da AEP.

Independentemente dos problemas específicos resultantes da falta de personalidade jurídica da AEP e da questão da sede permanente do secretariado, o seu funcionamento revelou alguns problemas de ordem estrutural. Estes verificaram-se principalmente quanto à incapacidade das diferentes escolas de polícia de organizarem eficazmente formações, e/ou à reduzida taxa de participação devido a um conhecimento insuficiente das línguas estrangeiras entre potenciais beneficiários das formações. Alguns países candidatos, por outro lado, confrontaram-se também com dificuldades financeiras que limitaram a sua participação nas actividades da AEP.

Estes problemas estruturais foram objecto de reflexão e debates realizados com a AEP. A necessidade de assegurar uma melhor formação linguística dos agentes policiais europeus foi reconhecida e será resolvida, pelo menos em parte, através da EPLN. Não obstante, esta lacuna continua a ser um dos principais obstáculos a uma melhor cooperação no domínio da formação policial e deverá constituir uma das prioridades neste âmbito.

As diferenças de concepção sobre a formação apresentadas pelas diferentes escolas de polícia da União não deverão constituir, em si mesmas, um problema. Contudo, são indispensáveis uma metodologia comum e normas de qualidade análogas para

---

<sup>39</sup> JO C 1 de 6 de Janeiro de 2004.

<sup>40</sup> JO C 20 de 24 de Janeiro de 2004.

garantir um certo nível mínimo de formação policial em toda a UE, pelo menos nos domínios de interesse comum e em relação aos agentes policiais directamente envolvidos.

No futuro, a AEP deverá orientar-se especialmente para a elaboração de programas e métodos de ensino comuns relativos a domínios prioritários da cooperação policial, que seriam então uniformemente aplicados em todas as escolas de polícia nacionais. Por último, a fim de cumprir cabalmente as suas missões, a AEP deverá ser dotada de personalidade jurídica, dispor de pessoal administrativo suficiente e ser financiada pelo orçamento comunitário.

#### 2.1.5. *Outras matérias mencionadas no artigo 30º do Tratado UE*

##### 2.1.5.1. As técnicas de investigação

A polícia assegura uma dupla função na repressão da criminalidade: por um lado, reúne informações tendo em vista detectar as infracções e as ameaças à segurança pública e, por outro, investiga as infracções praticadas, prestando assim o seu apoio às autoridades judiciais encarregadas de as julgar e condenar. Para este efeito, a polícia recorre a diferentes técnicas de investigação.

Nos termos da alínea d) do nº 1 do artigo 30º do Tratado UE, a acção em comum no domínio da cooperação policial abrange, nomeadamente, “a avaliação em comum de técnicas de investigação específicas relacionadas com a detecção de formas graves de criminalidade organizada”. O Plano de Acção de Viena convida a proceder a essa avaliação nos dois anos seguintes a contar da entrada em vigor do Tratado UE. Contudo, embora tenham sido elaboradas orientações comuns no quadro da Europol, por exemplo sobre o recurso a informadores ou sobre entregas vigiadas, as mesmas não passam de meras orientações que não são necessariamente aplicadas pelos Estados-Membros. Ora, até ao momento, não existe qualquer interpretação consensual relativa à alínea d) do nº 1 do artigo 30º do Tratado UE a nível da União Europeia.

A alínea a) do nº 1 do artigo 30º do Tratado UE estabelece uma clara distinção entre “prevenção, detecção e investigação das infracções penais”. Parece assim confirmar-se que a detecção se diferencia da investigação. Por conseguinte, pode concluir-se que as “técnicas de investigação específicas” referidas na alínea d) do nº 1 do artigo 30º são as técnicas utilizadas pelos serviços policiais para encontrar indícios susceptíveis de determinar a existência de uma actividade criminosa, tais como a análise do risco, a caracterização e a vigilância das transferências de capitais. Estas técnicas demonstraram a sua eficácia na detecção de formas graves de criminalidade associadas ao tráfico de estupefacientes e ao branqueamento de capitais<sup>41</sup>. A Comissão considera, portanto, que seria efectivamente útil uma avaliação comum destas técnicas realizada por peritos, a fim de determinar quais destas podem ser utilizadas como “boas” ou “melhores” práticas em determinadas situações.

---

<sup>41</sup> Relatórios sobre a segunda ronda de avaliações mútuas: "Execução da Lei e seu Papel na Luta contra o Tráfico de Droga". Documento 9615/3/03 REV 3 CRIMORG 43 de 22 de Setembro de 2003.

Por outro lado, a Comissão considera que seria desejável não limitar tal avaliação às técnicas de investigação utilizadas para detectar infracções, mas alargá-la às que são especialmente pertinentes para as investigações sobre a criminalidade grave. Trata-se, por exemplo, das técnicas aplicadas na recolha e tratamento de informações (gestão de informadores, observação, entregas vigiadas, investigações discretas, buscas e apreensões), mencionadas na Convenção relativa à assistência mútua e à cooperação entre as administrações aduaneiras<sup>42</sup> e na Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal<sup>43</sup>. Outros exemplos decorrem da investigação forense, designadamente a gestão de uma situação de infracção.

O projecto de Tratado constitucional proposto pela Convenção sobre o Futuro da Europa altera ligeiramente o texto da alínea d) do n° 1 do artigo 30°. Não se refere à "avaliação em comum" das técnicas de investigação, mas à possibilidade de adoptar uma lei-quadro que estabeleça "medidas em matéria de ... técnicas comuns de investigação relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada".

Segundo a Comissão, o Conselho deveria ter por objectivo adoptar, em toda a União, técnicas de investigação comprovadas, a fim de detectar as formas graves de criminalidade. Considera, todavia, que estas medidas não devem limitar-se à detecção de infracções, mas abranger igualmente a sua prevenção e investigação.

Por último, a Comissão considera útil sublinhar resumidamente a importância dos perfis genéticos (ADN) na resolução de crimes. Nos últimos anos, alguns Estados-Membros registaram sucessos espectaculares, resolvendo crimes mais rapidamente, e mesmo na sua totalidade, graças às bases de dados ADN que tinham criado a nível nacional. A União Europeia poderia resolver alguns crimes muito mais rápida e eficazmente, se todos os Estados-Membros criassem bases de dados desse tipo. Como é óbvio, seria necessário assegurar o estrito respeito das legislações nacionais e europeia sobre a protecção de dados. A capacidade da União para resolver crimes seria ainda reforçada se os serviços policiais dos Estados-Membros estivessem em condições de proceder à comparação de perfis ADN.

#### 2.1.5.2. Ciências forenses

A ciência forense abrange o exame das situações de infracção, efectua recolha de indícios materiais, procede aos exames laboratoriais, interpreta os elementos encontrados e apresenta conclusões para efeitos de peritagem ou de produção da prova no tribunal. Esta técnica de investigação abrange domínios tão variados como a toxicologia, a serologia e os perfis ADN, os vestígios de provas (por exemplo, partículas de combustão, vidros, pintura, resíduos de tiros de armas), a balística, o exame de documentos e a comparação de caligrafias, as impressões digitais, as marcas e sinais (por exemplo, marcas deixadas por ferramentas ou sapatos), a análise áudio, vídeo e informática, as investigações sobre acidentes, as investigações das situações de infracção e a patologia forense.

A finalidade destas actividades consiste em contribuir para a descoberta da verdade em procedimentos penais. Por conseguinte, é essencial que as investigações forenses

---

<sup>42</sup> Acto do Conselho de 18 de Dezembro de 1997, JO C 24 de 23 de Janeiro de 1998.

<sup>43</sup> JO C 197 de 12 de Julho de 2000.

respeitem elevados padrões de qualidade técnica e sejam efectuadas por pessoas independentes, imparciais e íntegras.

Na Europa, os laboratórios de análise forense realizam anualmente milhares de investigações, que estão relacionadas com investigações criminais individuais nos vários domínios das ciências forenses. Paralelamente ao trabalho específico de investigação forense, os laboratórios cobrem igualmente outras actividades, nomeadamente a investigação e o desenvolvimento ou a educação e a formação.

A maioria dos laboratórios forenses pertencem aos serviços policiais ou são laboratórios associados a sectores governamentais que cooperam estreitamente com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei.

Desde o início dos anos noventa que os principais laboratórios forenses europeus procedem ao intercâmbio de conhecimentos através da rede europeia de laboratórios de ciências forenses (*European Network of Forensic Science Institutes – ENFSI*). Actualmente, o ENFSI é composto por 49 laboratórios de 33 países. O objecto definido nos seus estatutos consiste em "*assegurar que a qualidade do desenvolvimento e da divulgação das ciências forenses em toda a Europa seja das mais avançadas do mundo*". O ENFSI realiza os seus objectivos mediante reuniões e trabalhos desenvolvidos a nível de quinze grupos de peritos que tratam todos os aspectos dos vários domínios das ciências forenses.

Nestes últimos anos, os laboratórios forenses dos Estados-Membros da União Europeia reforçaram consideravelmente, no quadro do ENFSI, a cooperação instaurada entre si e com os laboratórios forenses de outros países europeus.

Na maioria dos países, incluindo os Estados-Membros, os laboratórios forenses apenas estão submetidos a alguns requisitos formais em matéria de normas de qualidade. Esta situação contrasta fortemente com a regulamentação nos sectores dos alimentos e bebidas, do controlo da carne, do reconhecimento de novos medicamentos, da água potável, etc. Em todos estes domínios, organismos oficiais são responsáveis por verificar o respeito de determinadas normas de qualidade, de modo a que os resultados dos testes de laboratório sejam suficientemente fiáveis para fundamentar decisões que normalmente têm implicações consideráveis.

A fim de melhorar a qualidade dos laboratórios forenses na EU, convém antes de mais impor critérios de qualidade concretos. Desde os anos oitenta, um meio bastante divulgado de melhorar a qualidade de um laboratório consiste em exigir que o seu sistema de controlo da qualidade tenha por base uma norma reconhecida. Estas normas existem desde há numerosos anos e abrangem todos os aspectos técnicos e de organização necessários para garantir um determinado nível mínimo de qualidade. As normas recomendadas para os laboratórios forenses são a NEN-EN-ISO/IEC 17025, uma norma que não lhes é específica, bem como a norma ILAC-G19:2002, que clarifica a norma 17025 para estes laboratórios. Esta forma de proceder é bastante mais eficaz e eficiente do que uma harmonização rígida dos métodos.

A introdução de um sistema de controlo da qualidade é onerosa e exige tempo. É razoável, portanto, conceder aos laboratórios um prazo aceitável para se conformarem com estas normas. Paralelamente a este processo de introdução de um sistema de controlo da qualidade (certificado) para os laboratórios forenses, as

autoridades policiais e judiciárias deveriam ser incentivadas a cooperar unicamente com os laboratórios “certificados”.

Até ao momento, apenas seis laboratórios membros do ENFSI (todos situados nos Estados-Membros da UE) possuem um sistema de controlo da qualidade oficialmente reconhecido com base nas duas normas acima citadas. Uma primeira medida essencial para melhorar a qualidade dos laboratórios forenses em toda a União consiste, por conseguinte, em que todos estes adoptem um sistema de controlo da qualidade com base nas duas normas referidas e assegurar que sejam certificados pelo seu organismo nacional de certificação (pressupondo que este último faz parte da rede internacional de homologação e certificação).

O ENFSI tornou-se num organismo de cooperação muito útil para as ciências forenses na União. Como inclui igualmente membros que não pertencem à União Europeia, esta não pode recorrer ao ENFSI enquanto instância oficial representativa dos seus interesses no domínio das ciências forenses. Seria, assim, desejável que os membros do ENFSI pertencentes à União Europeia constituam um sub-grupo no quadro do ENFSI com o qual a União poderia cooperar em termos oficiais.

A nível da UE, apenas existem dois instrumentos relacionados com as ciências forenses: a resolução do Conselho, de 9 de Junho de 1997, relativa ao intercâmbio de resultados de análises de ADN<sup>44</sup> e a resolução do Conselho, de 25 de Junho de 2001, sobre a mesma matéria<sup>45</sup>. Estes dois instrumentos não são juridicamente vinculativos. Vários projectos co-financiados no quadro do programa OISIN visavam definir normas de qualidade comuns para os laboratórios forenses. Os resultados destes estudos poderiam ser úteis a nível da UE. A Comissão propõe compilar os resultados e apresentá-los ao Grupo da Cooperação Policial (GCA) do Conselho para debate e aprofundamento.

#### 2.1.6. *Outros domínios da cooperação policial*

##### 2.1.6.1. Terrorismo

O artigo 29º do Tratado UE menciona, em termos gerais, a necessidade de lutar contra o terrorismo, considerada uma forma específica de criminalidade grave. A presente comunicação não tem por objectivo tratar fenómenos específicos de criminalidade. Contudo, desde os atentados de 11 de Setembro de 2001 e de 11 de Março de 2004, a luta contra o terrorismo internacional focaliza a atenção política e a União tomou numerosas iniciativas, algumas das quais no domínio da cooperação policial, com o objectivo de aumentar a eficácia dos serviços policiais dos Estados-Membros na luta contra o terrorismo. Uma comunicação sobre a cooperação policial não poderia, portanto, ser exaustiva, sem uma breve análise da cooperação neste domínio particular.

As actividades de combate ao terrorismo assentam principalmente numa cooperação entre os serviços de informações, os serviços policiais e as autoridades judiciárias. Os Estados-Membros que tradicionalmente são confrontados com ameaças terroristas

---

<sup>44</sup> JO C 193 de 24 de Junho de 1997.

<sup>45</sup> JO C 187 de 3 de Julho de 2001.

internas, criaram serviços de informações a nível das suas polícias que se encontram no primeiro plano da luta contra o terrorismo. Nestes países, os serviços de informações da polícia ocupam-se normalmente das ameaças terroristas, enquanto os serviços de informações tradicionais se concentram nas ameaças externas contra a segurança nacional. Nos Estados-Membros que não têm um historial de terrorismo no seu território, a responsabilidade pela recolha, análise e divulgação das informações em matéria de luta contra o terrorismo cabe aos serviços de segurança interna e de informações.

Assim, coexistem na União dois diferentes conceitos de cooperação, que determinam, em grande medida, a capacidade das estruturas institucionais para gerir a cooperação instaurada para combater eficazmente o terrorismo: por um lado, entre os serviços de polícia e, por outro, entre os serviços de segurança/informações. Desde há longos anos que os serviços de informações dos Estados-Membros combatem conjuntamente o terrorismo no quadro informal do designado “Clube de Berna”, no qual participam igualmente outros países europeus. Esta cooperação tem por base a confiança mútua e a flexibilidade. Após 11 de Setembro de 2001, os serviços de informações dos Estados-Membros, seguindo as conclusões do Conselho Europeu de 21 de Setembro de 2001, intensificaram a sua coordenação contra o terrorismo a nível do "Counter-terrorism group" (CTG) do Clube de Berna, que reúne os peritos na matéria pertencentes aos serviços de informações. Os serviços policiais não participam neste grupo.

Na União, a cooperação institucional a nível da luta contra o terrorismo, abrangida pelo terceiro pilar, é coordenada pelo grupo de trabalho “Terrorismo” do Conselho. Algumas delegações que participam neste grupo representam os “serviços de informações da polícia”, enquanto outras representam os serviços de segurança/informações, e outras representam ambos os serviços. Esta heterogeneidade na composição das delegações constitui um obstáculo a uma cooperação adequada, devido à desconfiança entre os diferentes serviços. A Europol faz igualmente parte deste grupo.

No que diz respeito ao papel da Europol na política de luta contra o terrorismo da UE, os serviços policiais e de informações dos Estados-Membros continuam frequentemente a considerar que lhes falta capacidade para dirigir as operações neste domínio e que os seus sistemas de intercâmbio de dados são demasiado rígidos. Os serviços de informações, em especial, continuam a manifestar as maiores reservas em colaborar com a Europol. A transmissão pelos Estados-Membros de todas as informações operacionais e confidenciais à Europol é uma das medidas identificadas pela Comissão no âmbito do seu contributo para a reunião do Conselho Europeu destinada a melhorar a cooperação no combate contra o terrorismo na UE<sup>46</sup>, que se realizou em Bruxelas em 19 de Março de 2004, em resposta aos ataques terroristas de Madrid ocorridos uma semana antes.

Tendo em conta as considerações anteriores, porém, deve ser reconhecido que a cooperação na União relativa à luta contra o terrorismo registou progressos após 11 de Setembro. Em 20 de Setembro de 2001, o Conselho JAI reuniu-se em sessão

---

<sup>46</sup> SEC (2004) 348, «Commission paper on terrorism to the Council, providing input for the European Council », de 18 de Março de 2004.

extraordinária, no âmbito da qual adoptou uma longa lista de importantes medidas destinadas a reforçar a eficácia da União para enfrentar este problema e tendo por finalidade intensificar a cooperação judiciária e policial, lutar contra o financiamento do terrorismo, realizar controlos nas fronteiras, incrementar a segurança aérea e marítima, bem como a cooperação com os Estados Unidos (que resultaram em acordos entre a Europol e os serviços policiais norte-americanos sobre o intercâmbio de dados pessoais ou de oficiais de ligação).

No domínio da cooperação policial, verificaram-se progressos com a adopção de medidas concretas visando melhorar as relações entre as forças policiais, a Europol e os serviços de informações dos Estados-Membros. Neste contexto, importa citar a criação de uma equipa de peritos na luta contra o terrorismo (“Counter Terrorism Task Force”) no quadro da Europol; a criação de equipas multinacionais encarregues de reunir e proceder ao intercâmbio de dados sobre os terroristas; as reuniões dos chefes das unidades de combate ao terrorismo e dos serviços de informações da polícia, a intensificação dos controlos nas fronteiras externas e das medidas de segurança nos aeroportos e aviões, bem como o desenvolvimento de perfis de terroristas. Além disso, a Task Force dos Chefes das Polícias da UE acordou em introduzir melhorias no tratamento da informação e na cooperação entre as unidades de intervenção.

Em matéria de cooperação judiciária e policial, o Conselho adoptou, em 13 de Junho de 2002, uma decisão-quadro relativa à luta contra o terrorismo<sup>47</sup>, que visa a aproximação das definições de infracções terroristas em todos os Estados-Membros e fixar um limiar comum para as penas e as sanções. Outro instrumento recente é o mandado de detenção europeu<sup>48</sup>, que deverá facilitar a extradição entre Estados-Membros mediante a substituição dos instrumentos existentes. Abrange, designadamente, as infracções e os crimes praticados por terroristas. Além disso, em Fevereiro de 2002 foi criada a rede Eurojust<sup>49</sup>, em que participam procuradores, magistrados e oficiais de polícia com competências equivalentes. Em 28 de Novembro de 2002, o Conselho adoptou uma decisão<sup>50</sup> que estabelece um mecanismo de avaliação dos regimes jurídicos e da sua aplicação a nível nacional na luta contra o terrorismo. Em 19 de Dezembro de 2002, foi adoptada uma decisão do Conselho relativa à aplicação de medidas específicas de cooperação policial e judiciária na luta contra o terrorismo<sup>51</sup>.

Não obstante, como se provou com os ataques de Madrid, o terrorismo continua a representar uma ameaça para a segurança da UE. Tal como é sublinhado na resposta da Comissão à Estratégia Europeia de Segurança relativa à luta contra o terrorismo<sup>52</sup>, “o terrorismo desafia o principal objectivo da UE, ou seja, a promoção da livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, tornando evidente a relação intrínseca entre segurança interna e externa”. Por conseguinte, é essencial uma efectiva coordenação para tornar mais eficaz a luta contra o terrorismo na UE.

---

<sup>47</sup> Decisão-Quadro do Conselho 2002/475/JAI de 13 de Junho de 2002, JO L 164 de 22 de Junho de 2002.

<sup>48</sup> Decisão-Quadro do Conselho 2002/584/JAI de 13 de Junho de 2002, JO L 190 de 18 de Julho de 2002.

<sup>49</sup> Decisão do Conselho 2002/187/JAI de 28 de Fevereiro de 2002, JO L 63 de 6 de Março de 2002.

<sup>50</sup> Decisão do Conselho 2002/996/JAI de 28 de Novembro de 2002, JO L 349 de 24 de Dezembro de 2002.

<sup>51</sup> Decisão do Conselho 2003/48/JAI de 19 de Dezembro de 2003, JO L 16 de 22 de Janeiro de 2003.

<sup>52</sup> SEC (2004) 332 de 19 de Março de 2004.

À luz das considerações anteriores, é essencial intensificar a coordenação entre todos os serviços que participam no combate ao terrorismo a nível das estruturas do Conselho. Uma primeira medida consistiria em assegurar que em todas as delegações do grupo de trabalho “Terrorismo” participem os dois serviços de informações (policial e não policial) e que o papel da Europol fosse reforçado a nível da política europeia de combate ao terrorismo. Seguidamente, seria necessário promover a aproximação entre o “Counter Terrorism Group” do Clube de Berna e o grupo de trabalho “Terrorismo” e o COTER. A Europol deveria ser transformada num verdadeiro centro de informações, criando-se uma base de dados comum sobre o terrorismo da qual constariam nomes de pessoas, incidentes, indicações e operações, no estrito respeito das disposições da Convenção Europol sobre a protecção de dados. Recentemente, registaram-se progressos significativos, dado que a Europol pode prestar assistência às equipas multinacionais *ad hoc* na recolha e intercâmbio de informações sobre terrorismo e, portanto, poderá estabelecer uma conexão à rede dos Gabinetes de Ligação (GDL) logo que preencha os requisitos de segurança e a conformidade com a Convenção Europol. A recomendação do Conselho relativa à constituição de equipas multinacionais encarregues de reunir informações sobre terroristas<sup>53</sup> deveria tornar-se num instrumento juridicamente vinculativo.

Tal como é sublinhado no documento acima citado da Comissão relativo à luta contra o terrorismo, existem argumentos válidos no sentido de melhorar a coordenação das actividades de combate ao terrorismo a nível das próprias instituições da UE (à luz do exemplo positivo do compêndio de avaliação das ameaças elaborado pelo grupo de trabalho “Terrorismo” e o grupo COTER ou das reuniões conjuntas destes dois grupos de trabalho) e reforçar o papel do grupo de trabalho “Terrorismo” na elaboração das políticas europeias. É evidente que todas as medidas preconizadas no presente capítulo deveriam respeitar integralmente a legislação sobre a protecção de dados pessoais.

#### 2.1.6.2. Outras matérias abrangidas pela cooperação policial

A ordem pública e a segurança de reuniões de alto nível

Após as violentas manifestações que se verificaram durante os Conselhos Europeus de Nice e de Gotemburgo e, especialmente, depois da reunião do G-8 em Génova, em Julho de 2001, foi muito contestada a capacidade das forças policiais para assegurar a ordem e a segurança públicas e garantir simultaneamente os direitos fundamentais. Em 13 de Julho de 2001, um Conselho JAI extraordinário reuniu-se para examinar esta questão. Foram adoptadas várias medidas visando prevenir as manifestações violentas durante as reuniões de alto nível, entre as quais a intensificação da cooperação entre as polícias, o intercâmbio de informações (no respeito do direito à protecção de dados pessoais), a passagem das fronteiras, a cooperação judiciária e medidas relativas à organização.

Simultaneamente, o Conselho sublinhou a necessidade de garantir que os cidadãos possam exercer livremente o seu direito de expressão e de reunião pacífica em condições que não constituam uma ameaça para a sua segurança, a de outros ou para os seus bens. Recomendou-se que fosse estabelecido um diálogo construtivo entre os

---

<sup>53</sup> Recomendação do Conselho JAI de 13 de Junho de 2002.

organizadores de manifestações e as autoridades do país de acolhimento, bem como contactos estreitos a nível internacional para assegurar que manifestações legítimas não sejam exploradas ou desvirtuadas por grupos violentos.

A Task Force dos Chefes das Polícias da UE sugeriu ao Conselho a criação de um grupo de peritos encarregado de redigir um manual comum destinado à polícia e às autoridades que preparam reuniões de alto nível. Os trabalhos do grupo culminaram na elaboração de um Vade-Mécum.

O Conselho, por outro lado, adoptou vários instrumentos para relançar a cooperação policial noutros domínios. Alguns destes instrumentos são juridicamente vinculativos como, por exemplo, a Decisão do Conselho de 25 de Abril de 2002, relativa à segurança por ocasião dos jogos de futebol com dimensão internacional<sup>54</sup>, a Decisão do Conselho de 13 de Junho de 2002, que cria uma rede europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra<sup>55</sup>, bem como a Decisão do Conselho de 28 de Novembro de 2002, relativa à criação de uma rede europeia de protecção de personalidades oficiais<sup>56</sup>.

Contudo, um número considerável de documentos adoptados não é juridicamente vinculativo. A sua proliferação constitui um dos obstáculos a uma adequada cooperação policial na UE, aspecto que será examinado de forma mais aprofundada no capítulo seguinte.

#### 2.1.6.3. O artigo 32º do Tratado UE

Este artigo estabelece que "o Conselho definirá as condições e limites dentro dos quais as autoridades competentes a que se referem os artigos 30º e 31º podem intervir no território de outro Estado-Membro em articulação e em acordo com as autoridades desse Estado". O Plano de Acção de Viena menciona este artigo entre os domínios em que devem ser realizados progressos nos dois anos seguintes à entrada em vigor do Tratado UE, "tendo em conta o acervo de Schengen". Sublinha que a criação de um quadro colectivo para este tipo de operação constitui uma das prioridades da cooperação policial, acrescentado que este quadro pode ser flexível.

Até ao momento, o artigo 32º não serviu de base jurídica a qualquer proposta ou iniciativa legislativa. Contudo, foram adoptadas decisões à luz do espírito deste artigo, por exemplo, a Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal de 2000 e a Decisão-Quadro relativa às equipas de investigação conjuntas de 2002<sup>57</sup>. Ambas estabelecem novas condições e restrições à intervenção da polícia no território de outro Estado-Membro. Entre outros exemplos, podem citar-se as iniciativas lançadas para alargar o âmbito e o alcance dos artigos 40º a 43º da Convenção de Schengen (vigilância transfronteiriça e perseguição). Além disso, vários acordos bilaterais celebrados no quadro de Schengen alargam as competências dos agentes no sentido de lhes permitir operar no território de outro Estado-Membro.

---

<sup>54</sup> JAI/348/2002 de 25 de Abril de 2002, JO L 121 de 8 de Maio de 2002.

<sup>55</sup> 2002/494/JAI de 13 de Junho de 2002, JO L167 de 26 de Junho de 2002.

<sup>56</sup> 2002/956/JAI de 28 de Novembro de 2002, JO L 333 de 10 de Dezembro de 2002.

<sup>57</sup> Decisão-Quadro 2002/465/JAI de 13 de Junho de 2002, JO L 162 de 20 de Junho de 2002.

Em razão da sua potencial importância para a cooperação policial operacional, e tendo em conta que o Plano de Acção de Viena a considerou uma prioridade absoluta, a Comissão considera essencial que sejam debatidos no Conselho os meios adequados para dar execução ao referido artigo.

A necessidade de definir claramente as condições de intervenção dos serviços policiais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro, resulta dos debates realizados para melhorar a cooperação entre as diferentes unidades de intervenção da polícia, e entre as unidades especializadas na protecção contra os riscos nucleares e biológicos, nucleares, químicos e contra as radiações. Futuras situações de crise poderão obrigar estes serviços de um Estado-Membro a intervir e, eventualmente, a recorrer a meios coercivos, no território de outro Estado-Membro.

Trata-se igualmente de uma necessidade na perspectiva de melhorar a cooperação transfronteiriça nas regiões dos Estados-Membros com fronteiras comuns (ver igualmente o capítulo sobre a cooperação Schengen). No âmbito destes debates, seria útil prever a adopção de um modelo comum de cooperação transfronteiriça, baseado na experiência positiva de alguns Estados-Membros, bem como em acordos bilaterais de cooperação policial existentes.

Neste contexto, deve ser mencionada uma convenção bilateral de cooperação policial que foi negociada recentemente entre a Áustria e a Alemanha, pois representa um progresso evidente em relação aos instrumentos existentes. Com efeito, entre as suas disposições, esta convenção prevê a possibilidade de subordinar os agentes policiais nacionais às autoridades do outro Estado-Membro, a fim de exercer alguns poderes coercivos no território deste último, para participar na protecção de pessoas e de bens no território do outro Estado-Membro, para transmitir e comparar os perfis de ADN, para simplificar e alargar a observação transfronteiriça e a perseguição e para permitir igualmente a observação tendo em vista proteger pessoas e bens. Na opinião da Comissão, trata-se de um exemplo promissor da evolução que deveria verificar-se na cooperação policial europeia.

## **2.2. A cooperação aduaneira**

Tal como a cooperação policial, a cooperação aduaneira foi introduzida na parte intergovernamental do Tratado de Maastricht sobre a União Europeia em 1992. O seu artigo 29º institui uma cooperação mais estreita entre as forças policiais, as autoridades aduaneiras e as outras autoridades competentes dos Estados-Membros. Embora as conclusões de Tampere não mencionem expressamente a cooperação aduaneira, inúmeras questões são especificamente abrangidas pela competência aduaneira. As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros desempenham um papel fundamental na luta contra a grande criminalidade internacional. Podem citar-se como exemplos a luta contra o tráfico ilícito de drogas, de armas, de munições e de explosivos, a luta contra o roubo de bens culturais, a protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico (artigo 30º do Tratado CE), os resíduos perigosos e tóxicos, as matérias nucleares ou as matérias ou os equipamentos destinados ao fabrico de armas atómicas, biológicas e/ou químicas.

Ao contrário da cooperação policial, uma parte não negligenciável da cooperação aduaneira é abrangida pelo primeiro pilar, como o testemunha a inclusão do artigo 135º no Tratado que institui a Comunidade Europeia. Quando se analisa a

cooperação aduaneira na União Europeia, importa ter em conta, portanto, as diferentes competências aduaneiras decorrentes dos diferentes pilares.

Objectivos mais concretos em matéria de cooperação aduaneira são estabelecidos no Plano de Acção de Viena. Trata-se da ratificação da Convenção relativa à assistência mútua e à cooperação entre as administrações aduaneiras dos Estados-Membros (Nápoles II)<sup>58</sup> e da Convenção sobre a utilização da informática no domínio aduaneiro (SIA)<sup>59</sup>. Embora se tenham registado progressos relativamente às duas convenções, alguns Estados-Membros ainda não concluíram o procedimento de ratificação.

Entre os Estados-Membros que ratificaram as convenções (até ao momento, treze Estados-Membros ratificaram a convenção SIA e dez Estados-Membros ratificaram a convenção Nápoles II), nenhum Estado-Membro recorre actualmente às formas especiais de cooperação previstas por Nápoles II nem fornece informações à base de dados SIA no âmbito do terceiro pilar, apesar de os Estados que procederam à ratificação poderem aplicar provisoriamente tais convenções. Por conseguinte, é demasiado cedo para determinar se a sua aplicação melhora o auxílio mútuo e a cooperação entre os serviços repressivos dos Estados-Membros.

As alfândegas participam na luta contra os tráficos ilícitos de várias formas. Uma destas, consiste na partilha de informações e de dados. É neste domínio que a Convenção SIA e a base de dados do terceiro pilar facilitarão o intercâmbio e a divulgação das informações tendo em vista prevenir ou detectar infracções contra as legislações nacionais e os pedidos de intervenção. Com a ajuda dos Estados-Membros, a Comissão (OLAF) registou progressos a nível do desenvolvimento técnico da base de dados, que se tornou plenamente operacional em 24 de Março de 2003.

O terceiro pilar SIA será ainda alargado mediante a integração do ficheiro de identificação dos processos de inquérito aduaneiro (FIDE). Este fornecerá às autoridades aduaneiras informações preciosas sobre as pessoas singulares ou colectivas que praticaram infracções graves contra a legislação aduaneira ou que são objecto de uma investigação a seu respeito. O protocolo necessário à alteração da convenção SIA foi adoptado pelo Conselho em 8 de Maio de 2003<sup>60</sup>. A Comissão (OLAF) atribuiu recursos para o desenvolvimento do FIDE e iniciou um estudo de viabilidade em 2003. O desenvolvimento técnico terá início em 2004, de modo que não demorará muito tempo até que este importante contributo para o SIA no âmbito do terceiro pilar esteja rapidamente operacional.

A Convenção Nápoles II foi assinada em 18 de Dezembro de 1997. Tem por finalidade melhorar a eficácia da cooperação aduaneira e da repressão na União Europeia, prevenindo e detectando infracções às regulamentações aduaneiras nacionais, bem como perseguir e punir infracções às regulamentações aduaneiras comunitárias e nacionais. A convenção prevê formas especiais de cooperação, designadamente a perseguição, a vigilância transfronteiras, as entregas vigiadas, as

---

<sup>58</sup> JO C 24 de 23 de Janeiro de 1998.

<sup>59</sup> JO C 316 de 27 de Novembro de 1995.

<sup>60</sup> JO C 139 de 13 de Junho de 2003.

investigações secretas e as equipas de investigação especial comuns. Estas medidas específicas foram consideradas indispensáveis após a realização do mercado único e a supressão dos controlos aduaneiros de rotina nas fronteiras internas da União Europeia.

Embora o texto da convenção mencione expressamente “administrações aduaneiras”, o n.º 7 do seu artigo 4.º define-as como sendo as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, bem como outras autoridades incumbidas da aplicação das disposições da convenção. Esta última instaura, assim, uma cooperação entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei com os necessários poderes para reprimir as infracções aduaneiras definidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º.

A fim de favorecer a aplicação prática da convenção, foi elaborado um manual em 2002 pelo Grupo da Cooperação Aduaneira (GCA) do Conselho. Este manual ajudará os profissionais graças à explicação das disposições da convenção e da forma como estas deverão ser aplicadas.

Os Estados-Membros, por outro lado, lançaram algumas acções bilaterais. Tal como foi explicado no ponto 2.1.1, foram criados centros de operação comuns às autoridades aduaneiras e policiais, em conformidade com o artigo 39.º da Convenção de Schengen. Estes centros comuns visam favorecer um trabalho mais estreito e o intercâmbio de informações nas fronteiras entre os serviços que se ocupam da criminalidade transfronteiras, do contrabando e da imigração clandestina. Estes centros são indispensáveis para o reforço da cooperação e o desenvolvimento de um conhecimento e compreensão mútuos entre os serviços em causa responsáveis pela aplicação da lei.

Cada ano, os Estados-Membros organizam, pelo menos, quatro operações conjuntas de vigilância aduaneira, frequentemente com o apoio da rede OISIN e, desde 2003, do programa AGIS. Nos últimos anos, estas operações orientaram-se para o contrabando de drogas duras, de cigarros e de álcool, bem como transferências ilícitas de dinheiro, a fim de lutar contra as actividades dos grupos criminosos.

Estas operações são extremamente úteis, pois mantêm uma certa pressão sobre as organizações criminosas e dão bons resultados em termos de apreensões e de obtenção de informações, divulgando simultaneamente o papel desempenhado pelas autoridades aduaneiras na protecção da sociedade e contribuindo para a realização de um espaço de liberdade, de justiça e de segurança. Além disso, melhoram as relações de trabalho entre as autoridades aduaneiras, não só devido ao trabalho conjunto, mas devido ao reforço de formas especiais de cooperação: determinação do perfil de risco, a avaliação das ameaças, o estabelecimento de metas e o intercâmbio de informações. Os relatórios sobre as operações compreendem também recomendações construtivas. Constata-se porém que, durante a planificação das operações, nem sempre são tomadas em conta recomendações anteriores.

Nos últimos anos, a participação dos países em vias de adesão e dos países candidatos foi objecto de uma especial atenção, a fim de facilitar a sua futura adesão à UE. A Europol participou em várias operações, fornecendo as instalações e os equipamentos necessários às reuniões e aos centros de controlo operacional, bem como assistência para análise dos resultados. Além disso, a Comissão (OLAF) prestou um precioso apoio técnico às operações graças ao AFIS (Anti Fraud

Information System), infra-estrutura destinada a assegurar a confidencialidade dos intercâmbios de informações, que inclui apoio material à unidade de coordenação operacional (UCO). O recente desenvolvimento de uma aplicação UCO virtual pela Comissão favorecerá ainda estas operações, reduzindo o seu custo e permitindo a todos os países participarem nas necessidades da UCO, sem que devam estar fisicamente presentes. A contribuição da Europol revelou-se útil e deverá ser alargada no futuro, particularmente no que diz respeito à análise criminal. A sua ajuda à planificação e à organização das operações é também um domínio a desenvolver, pois poderá ajudar a aperfeiçoar a escolha das metas e assegurar que sejam devidamente tomadas em conta as tendências e as ameaças actuais.

Desde a entrada em vigor do Tratado UE, as administrações aduaneiras dos Estados-Membros continuam a tomar medidas para reforçar a sua cooperação. Criaram uma rede de pontos de contacto operacionais para um maior desenvolvimento do intercâmbio de informações e da assistência mútua. Tal cooperação será ainda melhorada quando tiverem sido ratificadas as convenções SIA e Nápoles II e integralmente aplicadas em todos os Estados-Membros. As operações conjuntas continuam a dar bons resultados, embora seja necessário assegurar que sejam tomadas em conta recomendações anteriores. É desejável que outros serviços responsáveis pela aplicação da lei e a Europol participem plenamente nas futuras operações destinadas a favorecer uma cooperação mais estreita.

Em Julho de 2003, a Comissão apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma Comunicação sobre o papel das alfândegas na gestão das fronteiras externas<sup>61</sup>. A referida comunicação trata da cooperação aduaneira no quadro do primeiro e do terceiro pilares. Sugere racionalizar os controlos aduaneiros nas fronteiras externas, orientando-se para controlos prioritários, definindo um método comum de gestão dos riscos, favorecendo a cooperação e intercâmbio rápido de informações entre todos os serviços responsáveis pela segurança ou possíveis acções em função da disponibilidade dos equipamentos e da necessidade de efectuar controlos de grau equivalente ao longo de toda a fronteira externa da UE. O Conselho ECOFIN, de 4 de Novembro de 2003, convidou os Estados-Membros e a Comissão a trabalharem no sentido de uma gestão integrada das fronteiras externas, a fim de assegurar a coordenação entre os serviços competentes pelo controlo das pessoas e os serviços competentes pelo controlo das mercadorias.

A nível do Conselho, o GCA elaborou um programa escalonado por várias presidências (18 meses) relativo à cooperação aduaneira abrangida pelo terceiro pilar. No que diz respeito a este programa, em 2 de Outubro de 2003 o Conselho aprovou uma resolução tendo em vista a adopção de uma estratégia para a cooperação aduaneira<sup>62</sup>. Na resolução, o Conselho reconhece que uma abordagem integrada de combate ao crime, incluindo um contributo para a luta contra o terrorismo, no interior de um espaço de liberdade, segurança e justiça, deve incluir, além da cooperação aduaneira, uma cooperação multilateral estreita e eficaz entre as alfândegas e as outras autoridades repressivas, bem com outros organismos e

---

<sup>61</sup> "Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu sobre o papel das alfândegas na gestão integrada das fronteiras externas". COM(2003) 452 final de 24 de Julho de 2003.

<sup>62</sup> JO C 247 de 15 de Outubro de 2003.

agências da União Europeia, por exemplo, a Europol, a Eurojust e a Comissão (OLAF).

A estratégia e o plano de acção correspondente foram acordados pelo GCA em Dezembro de 2003 e a execução terá início durante a Presidência irlandesa do Conselho. Estes instrumentos fornecem o enquadramento para uma cooperação reforçada entre as autoridades aduaneiras para os próximos anos. A estratégia inclui uma série de medidas sugeridas pela Comissão para aumentar a eficácia da cooperação aduaneira europeia, designadamente a criação de uma unidade de coordenação operacional (UCO) permanente que partilhe o contributo dos agentes de ligação, a avaliação à escala europeia das ameaças existentes, a determinação dos perfis de risco comuns, a organização de formações com as autoridades policiais sempre que necessário, ou uma eventual acção em função dos equipamentos disponíveis e da necessidade de graus equivalentes de controlo ao longo da fronteira externa da UE. Continua a ser essencial que todos os Estados-Membros ratifiquem imediatamente e de forma integral a Convenção Nápoles II.

É importante que, nos domínios acima mencionados, sejam mantidas relações estreitas com o trabalho realizado na matéria no quadro da cooperação aduaneira abrangida pelo primeiro pilar.

### **2.3. Os programas OISIN e AGIS como instrumentos de promoção da cooperação policial e aduaneira na UE**

Em 20 de Dezembro de 1996, o Conselho adoptou uma Acção Comum relativa ao programa comum de intercâmbio, formação e cooperação entre as autoridades competentes para a aplicação da lei (OISIN<sup>63</sup>). Uma segunda fase do programa, o OISIN II, foi estabelecido para o período 2001-2002 por decisão do Conselho de 28 de Junho de 2001<sup>64</sup>.

O programa OISIN II foi entretanto substituído, bem como outros programas geridos pela Comissão ao abrigo do Título VI do Tratado UE<sup>65</sup>, pelo programa AGIS, criado pela decisão do Conselho de 22 de Julho de 2002<sup>66</sup>, destinado a promover a cooperação policial e judiciária em matéria penal e apoiar os esforços desenvolvidos pelos profissionais da justiça no sentido de desenvolver a política europeia neste domínio. Entre 1999 e 2002, a Comissão financiou 192 projectos nos domínios da cooperação policial e aduaneira no quadro dos programas OISIN e OISIN II<sup>67</sup>.

Entre os exemplos de sucesso, podem citar-se as operações Viking e TRACK que se orientaram, respectivamente, para o carregamento de drogas e roubos de veículos, bem como vários projectos visando estabelecer normas de qualidade comuns para a gestão das situações de infracção, destinados aos técnicos forenses. Os programas OISIN provaram ser um instrumento muito útil na promoção concreta da cooperação policial e aduaneira na EU, bem como nos países em vias de adesão e nos países

---

<sup>63</sup> 97/12/JAI, JO L 7 de 10 de Janeiro de 1997.

<sup>64</sup> 2001/513/JAI, JO L 186 de 7 de Julho de 2001.

<sup>65</sup> Grotius II Penal, Falcone, Hipócrates e Stop II.

<sup>66</sup> 2002/630/JAI, JO L 203 de 1 de Agosto de 2002.

<sup>67</sup> Ver o relatório sobre o programa OISIN II (2001) apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho, SEC(2003) 316 de 14 de Março de 2003.

candidatos. Por cada euro investido, os programas produziram em média cerca de dois euros em termos de cooperação entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e os países em vias de adesão e os países candidatos.

Quanto ao programa AGIS, na sequência do primeiro convite para a apresentação de propostas, lançado no início de 2003, foram recebidas 216 respostas, das quais 99 projectos respeitantes à cooperação policial e aduaneira. No total, a Comissão propôs co-financiar 148 projectos nesse ano, dos quais 77 projectos têm por objecto a cooperação policial e aduaneira.

É essencial que os projectos co-financiados pelo programa AGIS ajudem a resolver problemas objectivos em domínios prioritários da cooperação policial e aduaneira europeia. Os Estados-Membros e a Comissão deveriam trabalhar de forma mais estreita para que um maior volume de projectos financiados pelo programa AGIS atinjam tal objectivo. A Comissão irá propor, por conseguinte, que a partir de 2004 o programa de trabalho AGIS se concentre, no que diz respeito à cooperação entre os serviços policiais e os serviços aduaneiros, nas prioridades identificadas na presente comunicação. Seria desejável uma maior coordenação a nível dos Estados-Membros, a fim de que as propostas de projectos apresentadas pelos serviços policiais e aduaneiros sejam orientadas sobretudo para as prioridades descritas no programa de trabalho AGIS. Além disso, a Comissão examinará em que medida será possível simplificar os procedimentos de apresentação dos pedidos e tornar mais rápidos os pagamentos.

Por último, a Comissão elaborará um catálogo dos relatórios sobre os projectos co-financiados pelos programas OISIN e OISIN II ao longo dos anos. Poderá obter-se, assim, uma perspectiva mais rigorosa dos domínios em que a cooperação policial apresenta maiores ou menores lacunas, bem como dos domínios para uma futura cooperação.

## **II PROPOSTAS DE MELHORAMENTOS**

### **1. FACTORES QUE PREJUDICAM A COOPERAÇÃO POLICIAL E ADUANEIRA**

#### **1.1. A natureza do trabalho da polícia**

A aplicação da lei e a manutenção da ordem pública e da segurança pela polícia constituem elementos fulcrais do próprio conceito de soberania do Estado, ou seja, o monopólio do recurso à força, que se traduz no direito de prender, interrogar e deter pessoas ou de utilizar armas de fogo. Numa perspectiva nacional, compreende-se assim que os países fiquem relutantes em aderir a convenções internacionais que colidem com a sua soberania nacional. Esta relutância das autoridades nacionais manifesta-se especialmente em relação a acordos que habilitam a polícia de outros países ou os representantes de uma organização internacional a exercer prerrogativas policiais no seu território, mesmo que, objectivamente, a sua presença seja necessária para lutar mais eficazmente contra a criminalidade.

Para além dos factores acima referidos, podem ainda ser mencionados três obstáculos à cooperação policial internacional: a natural relutância em partilhar informações, a co-existência nos Estados-Membros de diferentes serviços policiais e o facto de o reforço da cooperação policial estar estreitamente ligado aos progressos da cooperação judiciária em matéria penal.

A recolha e o tratamento de informações são uma parte essencial do trabalho policial, nomeadamente para prevenir, detectar e investigar infracções. O sucesso das investigações e o subsequente julgamento dos crimes dependem da qualidade da informação reunida, da sua análise e, especialmente, da protecção contra a fuga dessas informações em benefício de pessoas ou organizações não autorizadas. Assim se explica a natural relutância em partilhar informações, designadamente com serviços ou pessoas relativamente às quais não existe qualquer relação de confiança mútua.

Tal relutância é não só evidente nos contactos a nível internacional, mas igualmente entre as diferentes forças policiais de um mesmo país (por vezes, mesmo no interior de um mesmo corpo de polícia). Esta é a razão pela qual ainda se recorre aos contactos informais e aos oficiais de ligação para os intercâmbios internacionais. A confiança mútua aumentará com o tempo, fruto de uma cooperação durável e aprofundada a nível das estruturas formais criadas pela União, nomeadamente grupos de trabalho do Conselho, a Europol ou a Task Force dos Chefes das Polícias. Contudo, este processo natural desenvolve-se com lentidão. Por conseguinte, é necessário formas de alcançar mais rapidamente progressos.

A formação dispensada pela AEP e o programa de sensibilização da Europol, que deverá ser reforçado, constituem meios adequados para instaurar um clima de confiança e de cooperação. O alargamento das estruturas de cooperação transfronteiriça a todas as regiões fronteiriças da fronteira interna da União contribuiria consideravelmente para construir a confiança mútua.

A cooperação internacional também é prejudicada pela coexistência em numerosos países de diferentes forças policiais: a polícia civil, a polícia militar, as polícias nacional, regional e/ou local ou uma polícia inteiramente regionalizada. A nível da organização, é compreensível que a coexistência de forças policiais distintas complique a cooperação, nomeadamente quando se trata de partilhar informações. Esta é a razão pela qual os Estados-Membros designam geralmente um único serviço que é competente para todos os contactos internacionais. É essencial que cada Estado-Membro organize a sua coordenação interna por forma a que todos os serviços competentes estejam em condições de participar na cooperação internacional.

Para melhorar o intercâmbio internacional de informações, os Estados-Membros devem dispor de determinadas estruturas criadas no próprio país e a nível internacional. A nível nacional, deveria existir um sistema electrónico de intercâmbio de informações para permitir que todos os serviços competentes transmitam dados de forma rápida e com toda a segurança. O sistema deveria incluir uma função de análise criminal a nível nacional que possa ser alimentada e consultada por todos os serviços no país.

No que diz respeito ao intercâmbio internacional de informações, é essencial designar pontos de contacto centrais nacionais em todos os Estados-Membros. Esta medida já tinha sido recomendada no programa de acção relativo à criminalidade organizada de 1997<sup>68</sup> e sublinhada uma vez mais no relatório final sobre a segunda ronda de avaliações<sup>69</sup>, cujo ponto 5.4.1 concluiu que "a cooperação internacional ainda não está otimizada, dado que nem todos os Estados-Membros instituíram um ponto de contacto central. Especialmente no início de uma investigação, a multiplicidade de serviços de execução da lei através da União pode tornar aleatória a tarefa de identificar o parceiro de cooperação adequado". Os pontos de contacto centrais nacionais deveriam conjugar idealmente num único gabinete as unidades nacionais da Europol, os gabinetes Sirene, as alfândegas, os serviços centrais nacionais da Interpol e os representantes das autoridades judiciárias. Os Estados-Membros que instituíram estes pontos de contacto verificam progressos evidentes na comunicação entre os serviços em causa e no intercâmbio de informações com outros países.

O terceiro factor diz respeito à cooperação policial internacional no quadro de investigações concretas. A maioria das técnicas de investigação utilizadas pela polícia (por exemplo, vigilância, interceptação, entregas vigiadas, operações secretas, etc.), requerem a autorização prévia das autoridades judiciárias, em conformidade com a legislação processual penal nacional. A Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal de 2000 veio simplificar os procedimentos gerais de cooperação judiciária e favorecer a cooperação em matéria de técnicas especiais de investigação.

Ora, até ao momento, a Convenção apenas foi ratificada por três Estados-Membros. Esta situação é extremamente preocupante, pois a União encontra-se privada de um instrumento que poderia ser determinante. Além disso, alguns consideram que as

---

<sup>68</sup> Decisão do Conselho de 28 de Abril de 1997, JO C 251/01.

<sup>69</sup> Documento do Conselho 9615/1/03 REV 1 LIMITE CRIMORG 43 de 30 de Junho de 2003.

disposições da Convenção relativas a uma série de técnicas de investigação provavelmente não terão por resultado progressos, em comparação com a cooperação actualmente existente, na medida em que a sua aplicação é geralmente da competência da legislação nacional. A Comissão, portanto, considera necessário examinar em que medida se deve adoptar um texto para fazer avançar de forma decisiva a cooperação judiciária em matéria de técnicas especiais de investigação.

## **1.2. A falta de uma abordagem estratégica**

Um dos principais problemas da cooperação policial e aduaneira na UE tem sido a evidente falta de uma abordagem estratégica. O painel de avaliação da Comissão apenas regista a evolução das medidas que foram adoptadas. Contudo, o facto de o direito de iniciativa caber aos Estados-Membros, significa que, na prática, cada presidência do Conselho define a lista das prioridades em função das suas próprias prioridades. O facto de a regra da unanimidade ainda prevalecer neste domínio, torna os eventuais progressos neste domínio mais lentos.

A Convenção sobre o Futuro da Europa propôs mecanismos decisoriais melhorados, bem como alterações respeitantes ao direito de iniciativa. Estes serão abordados mais adiante (ver ponto 1.4). Contudo, mesmo pressupondo que a Conferência Intergovernamental (CIG) acabe por aceitar estas novas regras, serão necessários vários anos até que as decisões da CIG sejam ratificadas por todos os Estados-Membros. Por conseguinte, é essencial que sejam adoptados métodos de trabalho no quadro dos procedimentos de decisão existentes para permitir progressos concretos e decisivos desde agora até ao termo do processo de ratificação.

A definição de uma lista de prioridades concretas para cada ano, com base no programa de trabalho plurianual, constituiria um progresso importante. A decisão do Conselho de 22 de Julho de 2002, requer que o Conselho “Assuntos Gerais e Relações Externas” recomende ao Conselho Europeu, tendo em vista a sua adopção, um programa estratégico plurianual para os próximos três anos<sup>70</sup>. Os programas deveriam ter por base uma proposta conjunta das presidências do Conselho em causa, em consulta com a Comissão. À luz do programa estratégico plurianual, as duas presidências que deverão estar em exercício no ano seguinte, deveriam apresentar conjuntamente um projecto de programa operacional anual das actividades do Conselho para esse ano. Este projecto de programa deve ser apresentado em Dezembro de cada ano ao Conselho “Assuntos Gerais e Relações Externas”.

Tal como sucede actualmente, o painel de avaliação continuará a ser um instrumento de acompanhamento dos progressos registados no domínio da cooperação policial e aduaneira. Vários Estados-Membros reconheceram recentemente que era importante fixar prioridades objectivas e estabelecer um programa de trabalho para a cooperação policial. Por conseguinte, a Bélgica, o Luxemburgo e os Países Baixos redigiram uma proposta que define um procedimento concreto para o estabelecimento de prioridades objectivas e a elaboração de programas de trabalho anuais e plurianuais. A proposta visa, além disso, garantir uma efectiva cooperação policial operacional na União e integrá-la na cooperação policial oficial. A cooperação operacional é abordada no ponto 2.1.3 da presente comunicação.

---

<sup>70</sup> JO L 230 de 28 de Agosto de 2002.

### **1.3. A proliferação de instrumentos não vinculativos**

Um outro problema do terceiro pilar consiste na proliferação de instrumentos não vinculativos que o Conselho aprovou ou dos quais tomou conhecimento, nomeadamente as recomendações ou as conclusões. A mais-valia deste tipo de instrumentos é reduzida, pois fazem perder tempo e mobilizam recursos consideráveis e tendem a criar confusão, dando lugar a diferentes interpretações sobre a obrigação de os aplicar. A Comissão é de opinião que, se os Estados-Membros consideram um tema suficientemente importante para ser debatido a nível do Conselho, os debates deveriam ter como resultado medidas que venham a ser efectivamente aplicadas por todos.

### **1.4. Os procedimentos de decisão no terceiro pilar**

Os progressos insuficientes em matéria de cooperação policial e aduaneira nestes últimos anos, devem-se sobretudo ao procedimento de tomada de decisão actualmente aplicado na União para as matérias abrangidas pelo Título VI do Tratado UE. O n.º 2 do seu artigo 34.º prevê, com efeito, que o Conselho deve liberar por unanimidade e que o direito de iniciativa legislativa é partilhado entre os quinze Estados-Membros e a Comissão.

Esta situação conduz, na melhor das hipóteses, a tornar a tomada de decisão muito morosa e longa a todos os níveis das estruturas do Conselho e dos organismos, tal como a Europol, a AEP e a Task Force dos Chefes das Polícias. Na pior das hipóteses, não é tomada qualquer decisão ou são adoptados instrumentos não vinculativos, como as conclusões do Conselho ou as recomendações. As presidências do Conselho pretendem demonstrar que o seu mandato produziu progressos visíveis relativamente à cooperação em matérias abrangidas pelo terceiro pilar.

Nunca foi utilizada a possibilidade prevista na alínea c) do n.º 2 do artigo 34.º de adoptar, por maioria qualificada, as medidas necessárias à execução das decisões do Conselho que favorecem a cooperação. Para melhorar este último aspecto, é importante explorar melhor as possibilidades previstas neste artigo.

A questão dos procedimentos de votação e do direito de iniciativa em relação a matérias abrangidas actualmente pelo Título VI, foi debatida no quadro da Convenção sobre o Futuro da Europa. Propõe-se confiar o direito de iniciativa à Comissão e a um grupo representando, pelo menos, 25% de todos os Estados-Membros. O projecto de constituição europeia melhora consideravelmente o procedimento de tomada de decisão quanto à cooperação policial e aduaneira. Com efeito, embora as decisões sobre a cooperação operacional e as decisões sobre a intervenção de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro continuem submetidas à regra da unanimidade, as decisões que dizem respeito ao enquadramento e aos mecanismos de cooperação (por exemplo, a Europol) seriam tomadas por maioria qualificada e em co-decisão. A Comissão considera que o equilíbrio alcançado no projecto de Tratado Constitucional reflecte fielmente as competências respectivas dos Estados-Membros e da União neste domínio.

### **1.5. Insuficiente aplicação dos instrumentos jurídicos adoptados pelo Conselho**

Os progressos no domínio da cooperação policial e aduaneira são negativamente afectados pela aplicação demasiado lenta e deficiente dos instrumentos jurídicos adoptados pelo Conselho. A título de exemplo, a Convenção Nápoles II de 1997 e o Protocolo que alarga o mandato da Europol ao branqueamento de capitais em geral, de Setembro de 2000, ainda não foram ratificados pelo conjunto dos Estados-Membros.

Tendo em conta esta situação insatisfatória, o Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, reafirmou a necessidade de uma rápida transposição para o direito nacional das decisões tomadas pela União. Foi igualmente sublinhada a urgência de ratificar as convenções assinadas desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht. Este apelo não parece, todavia, ter sido acompanhado por efeitos concretos no domínio da justiça e dos assuntos internos.

Embora existam diversos mecanismos para controlar sistematicamente a aplicação pelos Estados-Membros dos instrumentos juridicamente vinculativos adoptados pelo Conselho, designadamente as decisões-quadro, não há um mecanismo normalizado para impor a sua aplicação. Graças à supressão da estrutura de pilares, resulta do projecto de Tratado Constitucional que, futuramente, as disposições normais relativas aos procedimentos de infracção seriam aplicáveis aos instrumentos jurídicos que regulam matérias abrangidas actualmente pelo terceiro pilar. Entretanto, a Comissão examina de forma sistemática a aplicação realizada pelos Estados-Membros.

### **1.6. A falta de investigação empírica em matéria de cooperação policial e aduaneira**

O desenvolvimento de uma efectiva política pública num determinado sector será grandemente facilitada se tiver por base uma análise objectiva dos problemas e das possíveis soluções ou estatísticas que permitam estabelecer comparações entre países. Esta asserção é especialmente verdadeira em domínios políticos complexos e sensíveis, designadamente a cooperação policial e aduaneira. Espera-se que peritos científicos independentes venham a desempenhar um papel fundamental nesta análise.

A investigação científica actualmente aplicada na EU em matéria de cooperação policial e aduaneira compreende enormes lacunas. A investigação propriamente dita sobre a matéria está pouco desenvolvida e a que tem sido realizada limita-se frequentemente a uma análise normativa dos Tratados, das instituições, das competências e dos procedimentos, sem examinar adequadamente o verdadeiro funcionamento da cooperação existente. Por outro lado, sucede frequentemente que a investigação se orienta para determinados aspectos da cooperação policial e não trata em pormenor da organização e do funcionamento no seu conjunto. A maior parte da investigação não aborda, portanto, os problemas concretos com os quais a União se confronta em matéria de criminalidade transfronteiriça.

Além disso, normalmente a investigação continua limitada a uma análise dos métodos de cooperação e não confere a devida atenção à sua necessidade de integração nos sistemas policiais e judiciários dos Estados-Membros. Existe apenas uma investigação residual sobre os investimentos necessários a tal cooperação e a eventual adaptação dos sistemas nacionais a esta situação. Por último, não existem

dados estatísticos sobre os principais fenómenos de criminalidade nos Estados-Membros. Ora, estes dados são indispensáveis para identificar as diferenças quanto à ocorrência e à gravidade destes fenómenos. Se tais dados estivessem disponíveis, tornar-se-ia possível desenvolver medidas políticas eficazes a nível da UE.

Um desenvolvimento positivo respeitante à investigação no domínio da justiça e dos assuntos internos na União consiste na disponibilização, no quadro do Sexto Programa-Quadro de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração<sup>71</sup>, de financiamentos para projectos de investigação relativos, entre outros, à luta contra a criminalidade. Será publicado, em Outubro de 2004, um novo convite para a apresentação de propostas para projectos que se inscrevam no âmbito deste programa.

A Comissão considera essencial aumentar significativamente os conhecimentos sobre a cooperação policial e aduaneira na União durante os próximos anos. Uma primeira etapa, consistiria em determinar com exactidão a procura de investigação por parte dos serviços responsáveis pela aplicação da lei da UE e, por outro lado, a oferta potencial dos investigadores. A Comissão considera que a AEP está idealmente posicionada para cumprir essa missão a nível da UE.

Convém dotar a investigação de verbas suficientes. Trata-se de um ónus que incumbe simultaneamente aos Estados-Membros e à União. A Comissão propõe reservar fundos do programa AGIS para a investigação sobre matérias prioritárias e identificadas na presente comunicação. Simultaneamente, a Comissão continuará a desenvolver esforços em matéria de justiça e de assuntos internos através do Sexto Programa-quadro. A longo prazo, iniciará o exame de saber em que medida será conveniente prever um programa de investigação específico neste domínio.

### **1.7. A natureza da cooperação entre a polícia e as alfândegas**

O artigo 29º do Tratado UE instaura uma cooperação mais estreita entre as forças policiais, as autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes dos Estados-Membros.

No que diz respeito à cooperação entre as autoridades aduaneiras e as autoridades policiais, o seu funcionamento parece desenvolver-se de forma diferente nos Estados-Membros e a nível internacional; contudo, verifica-se que a nível nacional tal cooperação não existe em todos os Estados-Membros. Este facto é especialmente evidente em matéria de droga. Alguns Estados-Membros celebraram acordos que reforçam a colaboração entre os serviços policiais e os serviços aduaneiros em matéria de luta contra o tráfico de droga, em conformidade com a resolução do Conselho de 29 de Novembro de 1996<sup>72</sup>, na qual o Conselho solicitava de forma premente aos Estados-Membros que celebrassem acordos formais ou outros acordos a nível nacional que tenham em conta as grandes orientações definidas na resolução. Estas disposições prevêm, designadamente, a delimitação rigorosa e o respeito das

---

<sup>71</sup> Decisão do Conselho de 30 de Setembro de 2002 (2002/834/CE), JO L 294 de 29 de Outubro de 2002, p. 1.

<sup>72</sup> JO C 375 de 12 de Dezembro de 1996.

competências de cada um dos dois serviços e o intercâmbio e a partilha de informações pertinentes.

Outros domínios em que a cooperação entre as alfândegas e outros serviços de aplicação da lei regista progressos são a luta contra o terrorismo e a segurança da cadeia internacional de fornecimentos. Esta cooperação reforçada é o resultado dos recentes atentados terroristas que se verificaram em todo o mundo. Espera-se que, desta forma, seja possível localizar terroristas conhecidos ou presumidos e aumentar a segurança do transporte de mercadorias.

Em alguns Estados-Membros, a cooperação foi desenvolvida tendo em conta competências específicas dos seus operadores, por exemplo, a cooperação e a assistência mútua nas zonas fronteiriças, actividades em que participam várias entidades responsáveis pela aplicação da lei, acções repressivas comuns, o aumento da capacidade repressiva, unidades conjuntas de serviços de informações para intercâmbio de dados e de informações secretas em benefício de todas as entidades participantes.

Após ter examinado a situação e consultado os Estados-Membros, a Comissão considera que é conveniente estabelecer uma coordenação e comunicação mais eficaz entre os serviços policiais e aduaneiros competentes, tanto nos Estados-Membros como a nível das estruturas de trabalho do Conselho.

#### **1.8. Bases de dados e sistemas de comunicações do terceiro pilar**

Nos últimos anos, vários sistemas de comunicação e de bases de dados foram ou estão a ser desenvolvidos na União para serem utilizados pelos serviços responsáveis pela aplicação da lei nos Estados-Membros. Todos estes sistemas e bases de dados são mencionados nas partes respectivas da presente comunicação. Entre os mais importantes, podem citar-se o Sistema de Informações da Europol, o Sistema de Informação de Schengen, o Sistema de Informação Aduaneiro (primeiro e terceiro pilares), o ficheiro de identificação dos processos de inquérito aduaneiro e a rede privada virtual da Europol. Existe um risco potencial de duplicação entre, pelo menos, alguns destes sistemas e suscitam-se igualmente questões quanto à interoperabilidade destes instrumentos.

Por forma a que o Conselho possa ter uma perspectiva clara sobre esta matéria de elevada tecnicidade e complexidade e esteja em condições de tomar as necessárias decisões, no início de 2002 a Comissão apresentou ao Comité do artigo 36º um documento de sessão resumindo a finalidade e funcionamento de cada base de dados e de cada sistema de comunicações. Este documento serviu de base aos debates do grupo ad-hoc constituído pelo Comité do artigo 36º, em Novembro de 2002, para estudar a questão e formular propostas.

O grupo ad-hoc, que é composto pela presidência do Conselho, a Comissão, a EUROPOL, a EUROJUST, a autoridade de controlo comum para a protecção de dados e o Secretariado-Geral do Conselho, concluiu que o risco de sobreposição de informações era limitado e não tinha colocado problemas até ao momento<sup>73</sup>. O

---

<sup>73</sup> 8857/03 JAI 118 de 6 de Maio de 2003.

referido grupo ad-hoc apresentou três opções possíveis para o futuro a longo prazo dos sistemas repressivos:

- Fusionar os sistemas existentes num único “Sistema de Informação da União”, que evoluiria para integrar os sistemas que se tornarão necessários em todos os domínios relevantes de actividade;
- Conservar os sistemas independentes e autorizar a criação de novos sistemas em função das futuras necessidades dos serviços;
- Estudar e implementar a harmonização dos formatos de dados e das regras de acesso respectivas entre os vários sistemas, permitindo simultaneamente que os sistemas actuais evoluam para assegurar a interoperabilidade<sup>74</sup> entre si (solução intermédia).

O grupo ad-hoc recomendou, a fim de conhecer exactamente as implicações técnicas, jurídicas e financeiras das três opções, que fosse realizado um novo estudo aprofundado. Sugeriu igualmente que, entretanto, os representantes das organizações responsáveis pelos referidos sistemas de informação se reúnam regularmente para identificar os problemas e proceder ao intercâmbio das melhores práticas.

O Comité do artigo 36º aprovou o relatório e reconheceu que se impunham trabalhos suplementares. A Comissão considera que a solução intermédia é a opção mais viável a curto prazo. Em contrapartida, a longo prazo, deveria ser equacionada a criação de um sistema único para a UE.

A Comissão considera que esta questão deve ser tratada com urgência, a fim de que as recomendações finais e as decisões relativas ao futuro a longo prazo dos sistemas de informações dos serviços responsáveis pela aplicação da lei da União possam ser formuladas e adoptadas o mais rapidamente possível.

## 2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Desde a entrada em vigor do Tratado UE, em Maio de 1999, a União adoptou um número considerável de medidas destinadas a reforçar a cooperação policial e aduaneira, em aplicação das disposições do Tratado UE, da Convenção de Schengen, do Plano de Acção de Viena e das conclusões do Conselho Europeu de Tampere. Estas medidas contribuíram para tornar a União mais eficaz na luta contra a criminalidade e para concretizar, assim, o objectivo fixado no artigo 29º do Tratado UE.

Em termos formais, todas as medidas solicitadas nas conclusões de Tampere em matéria de cooperação policial foram implementadas (por exemplo, a criação de uma Task Force dos Chefes das Polícia da UE e da Academia Europeia de Polícia). No que diz respeito ao Plano de Acção de Viena, algumas das mais importantes medidas

---

<sup>74</sup> Identificação das categorias de dados (“business objects”) e normalização do formato de dados objecto de intercâmbio; harmonização das regras de segurança aplicáveis ao acesso e à manipulação dos dados; desenvolvimento de interfaces padrão que permitam a interconexão dos sistemas sem intervenção humana.

ainda não foram aplicadas, mesmo aquelas que deveriam ter sido executadas nos dois anos seguintes à entrada em vigor do Tratado UE. Além disso, algumas disposições do Tratado UE, incluindo o Protocolo de Schengen, devem ainda ser implementadas (por exemplo, a alínea d) do n.º 1 do artigo 30.º e o artigo 32.º do Tratado UE; os artigos 44.º e 45.º de Schengen).

A Comissão considera, por conseguinte, indispensável aplicar as medidas seguidamente mencionadas em relação aos principais domínios políticos, caso se pretenda efectivamente reforçar e acelerar a cooperação policial e aduaneira na UE. Todas essas medidas poderiam ser implementadas no quadro dos Tratados existentes, com excepção da eventual atribuição de determinados poderes de investigação à Europol e da sua reestruturação geral, a propósito da qual a Convenção propôs uma série de alterações que a Comissão partilha. A reformulação da Convenção Europol é uma opção que deve ser cuidadosamente estudada.

Tais medidas dizem respeito simultaneamente ao conteúdo das políticas e ao aperfeiçoamento dos métodos de trabalho. No que se refere à última categoria, e na qualidade de medida abrangente, deveriam ser estabelecidos programas de trabalho anuais e plurianuais conjuntamente pelo Conselho e a Comissão no domínio da cooperação policial e aduaneira. Estes programas deveriam compreender, nomeadamente, as medidas prioritárias identificadas na presente comunicação. Sempre que necessário, deveriam ser coordenadas com iniciativas do primeiro pilar. O Conselho deveria adoptar instrumentos juridicamente vinculativos nos termos do n.º 2 do artigo 34.º do Tratado UE, em vez de medidas não vinculativas que têm uma mais-valia reduzida. A Comissão redigirá um primeiro projecto deste programa de trabalho. Os Estados-Membros deveriam melhorar a aplicação dos instrumentos vinculativos e não vinculativos. Deveria ser criado um dispositivo geral de controlo para acompanhar e relatar a situação no que se refere à aplicação.

No que diz respeito a medidas concretas em domínios políticos, existem dois grandes eixos em torno dos quais se podem agrupar as medidas para melhorar a cooperação policial e aduaneira na UE: o primeiro, prende-se com o fluxo de informação e, o segundo, com a actual cooperação transfronteiriça.

## **2.1. Melhorar o fluxo de informação**

A condição para uma adequada cooperação entre os Estados-Membros pressupõe uma cooperação eficaz entre os vários serviços policiais e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei nos Estados-Membros. Para este efeito, convém designar pontos de contacto centrais nacionais (PCCN) tendo em vista o intercâmbio internacional de informações (medida que já tinha sido recomendada no Plano de Acção relativo à criminalidade organizada de 1997). Os PCCN deveriam congregiar, idealmente num único gabinete, as unidades nacionais da Europol, os gabinetes Sirene, as alfândegas, as unidades centrais nacionais da Interpol e os representantes das autoridades judiciárias. Por último, deveriam ser criados mecanismos para verificar regularmente se os Estados-Membros procedem à aplicação adequada dos

instrumentos, à semelhança do mecanismo criado pela Acção Comum de 5 de Dezembro de 1997<sup>75</sup>.

*A interoperabilidade das diferentes bases de dados e sistemas de comunicação*, tanto policiais como aduaneiros, utilizados pelos serviços repressivos dos Estados-Membros, deveria ser assegurada. A nível institucional da UE, haveria que adoptar mecanismos para promover a colaboração e o intercâmbio de dados pessoais entre o OLAF e a Europol. Deveria concluir-se o acordo entre estes dois organismos destinado a regular o intercâmbio de dados pessoais. A Comissão pretende adoptar em breve uma comunicação sobre a política de informação em matéria de aplicação da lei, com o objectivo de contribuir, a nível da UE, para o desenvolvimento da actividade de aplicação da lei orientada pelos serviços de informações.

A fim de melhorar a eficácia da Europol, a Comissão não considera necessário que o Conselho adopte novos instrumentos jurídicos antes da entrada em vigor da Constituição Europeia. Com efeito, os novos Estados-Membros devem ratificar simultaneamente a Convenção Europol e os instrumentos que a alteram. É necessário, em contrapartida, um período de consolidação, durante o qual todas as decisões que o Conselho adoptou nestes últimos anos relativamente à Europol deveriam ser ratificados e aplicados. Simultaneamente, o programa de sensibilização recentemente lançado para favorecer a compreensão mútua entre a Europol e os serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros deverá ser aplicado<sup>76</sup>.

É indispensável que esteja disponível, o mais rapidamente possível, uma versão simplificada do Sistema de Informações da Europol. Além disso, é essencial que as recomendações dos chefes das unidades nacionais Europol (“HENU”), formuladas no seu relatório do Verão de 2002 para melhorar a transmissão das informações pelos Estados-Membros, sejam aplicadas. A este respeito, é importante que as conclusões da terceira ronda de avaliações que foi lançada recentemente, sejam concretizadas logo que se encontram disponíveis.

Deveria ser debatida, como solicitou no Plano de Acção de Viena, a possibilidade de criar uma *base de dados para as investigações em curso*. Esta questão deverá ser apresentada ao Conselho. Além disso, deveriam ser tomadas medidas concretas para *melhorar as estatísticas sobre a criminalidade transfronteiras* e conceder à Europol o acesso ao Sistema de Informação Aduaneiro (SIA). A Comissão considera necessário que a Europol possa consultar directamente o SIA e o FIDE, dado estes dois instrumentos jurídicos preverem tal hipótese.

Quando a consolidação da Europol estiver concluída, e pressupondo que uma nova Constituição Europeia substituirá a Convenção Europol por uma lei europeia, seria conveniente estudar a eventual atribuição de *determinados poderes de investigação* à Europol. Um primeiro domínio político a prever, poderia ser a luta contra a contrafacção do euro, pois trata-se de uma forma de criminalidade organizada que prejudica os interesses da União no seu conjunto. Além disso, a Europol intervém

---

<sup>75</sup> Acção comum que cria um mecanismo de avaliação da aplicação e concretização a nível nacional dos compromissos internacionais em matéria de luta contra o crime organizado. 97/827/JAI, JO L 344 de 15 de Dezembro de 1997.

<sup>76</sup> "Corporate Europol awareness strategy and program". Projecto AGIS JAI/2003/188.

neste domínio desde a introdução do euro, conjuntamente com o Banco Central Europeu e, portanto, possui uma considerável experiência na matéria. O debate a respeito de uma evolução tão importante deveria, obviamente, ser acompanhado de uma reflexão sobre o controlo jurisdicional e parlamentar relativamente à Europol. Trata-se de um importante debate para os próximos anos.

## **2.2. Melhorar a cooperação transfronteiriça**

A Task Force dos Chefes das Polícias da UE está na melhor posição para coordenar medidas destinadas a melhorar a actual cooperação transfronteiriça no terreno. Tal como se referiu no capítulo 2.1.3 da primeira parte da presente comunicação, a Task Force tem-se confrontado com dificuldades resultantes do facto de ainda não estar completamente integrada nas estruturas institucionais da UE. Por forma a assegurar a sua eficácia, a única solução possível consiste na integração da Task Force nas estruturas do Conselho. Continuará evidentemente a consagrar-se à parte operacional e não participará na elaboração da legislação, que continua a ser da competência do CATS.

A Task Force reunir-se-á pelo menos uma vez por presidência e será consultada sobre questões de cooperação policial operacional e sobre outras matérias específicas. Tal corresponderia ao projecto de criar um comité encarregue de promover a cooperação operacional em matéria de segurança interna na União, tal como proposto no projecto final de Tratado constitucional preparado pela Convenção Europeia.

Deveria ser optimizada a utilização das competências das organizações permanentes, como a Europol, a fim de assistir os chefes das polícias no exame de propostas e iniciativas tendo em vista a realização de operações, assegurar a sua aplicação acompanhamento e avaliação. A Comissão propõe, por conseguinte, que a Europol possa apresentar propostas de operações conjuntas nas reuniões dos chefes das polícias com base numa avaliação regular das ameaças. A Europol deveria igualmente ser encarregue da sua coordenação, acompanhamento e avaliação, associando estreitamente a tais operações os responsáveis operacionais das polícias dos Estados-Membros. Por último, a Europol deveria igualmente fornecer apoio operacional ao Grupo da Cooperação Policial.

A Task Force dos Chefes das Polícias da UE deveria participar na organização das missões dos policiais da União no estrangeiro e, nomeadamente, na planificação e atribuição dos meios e seus aspectos logísticos.

Nos últimos anos em especial, vários Estados-Membros intensificaram consideravelmente a sua cooperação transfronteiriça, frequentemente no quadro da Convenção de Schengen, conseguindo reduzir a criminalidade de forma notória. Contudo, ainda existe um grande número de Estados-Membros que não registou progressos neste domínio. Na opinião da Comissão, a criação de comissariados comuns de polícia e de centros de cooperação policial e aduaneira em todas as regiões fronteiriças internas da União, incluindo nos países candidatos, constitui um instrumento eficaz para atingir simultaneamente vários objectivos importantes: a redução da criminalidade; melhorar a visibilidade junto do público; instaurar a confiança mútua entre os vários serviços competentes dos Estados-Membros em causa e, por último, criar uma cooperação eficaz entre a polícia, as alfândegas e as

autoridades judiciárias sempre que estas três instâncias colaborem no quadro desses centros.

A Comissão propõe, portanto, que os Estados-Membros que obtiveram resultados positivos a nível desta cooperação transfronteiriça comuniquem as suas experiências ao grupo de trabalho correspondente do Conselho. A partir destes testemunhos, poderia ser elaborado um catálogo com as melhores práticas destinado aos Estados-Membros interessados. Se necessário, poderia prever-se um financiamento AGIS para este catálogo que, a seu tempo, serviria para elaborar um instrumento vinculativo com o objectivo de institucionalizar esta cooperação na UE.

No que diz respeito à extensão da perseguição transfronteiras (artigos 40º e 41º da Convenção de Schengen), a Comissão considera que o espaço europeu de segurança implica necessariamente que as limitações à cooperação causadas pelos tipos de meios de transporte utilizados para a passagem das fronteiras deveriam ser abolidas. Recomenda, por conseguinte, a prossecução dos trabalhos do grupo de peritos criado pela Presidência belga em 2001, com o objectivo de formular recomendações concretas tendo em vista alargar a possibilidade de perseguição por via aérea, ferroviária (comboios internacionais), fluvial e marítima. Além disso, deveriam ser alargados os casos em que a perseguição transfronteiras é autorizada, não apenas para abranger um conjunto de infracções mais amplo, mas igualmente para que a polícia possa transferir efectivamente os delinquentes perseguidos para as autoridades locais competentes, sempre no respeito dos instrumentos jurídicos relevantes que regulam a cooperação judiciária em matéria penal. A polícia deveria ter a faculdade de perseguir um indivíduo que ignora a ordem de detenção e escapa à polícia através da fronteira.

Quanto ao Vade-Mécum da Cooperação Policial Schengen, é importante que seja actualizado regularmente, o que não sucede neste momento. Para reduzir o mais possível o trabalho de tradução, deveriam ser utilizados modelos com um mínimo de informações variáveis. O Vade-Mécum deveria incluir os nomes e as coordenadas actualizadas para facilitar os contactos transfronteiras.

Seria conveniente examinar o mais rapidamente possível em que medida o artigo 44º da Convenção de Schengen, relativo aos sistemas de comunicações directas entre os serviços policiais e aduaneiros dos Estados-Membros, tem vindo a ser aplicado. As ligações a estabelecer não deveriam limitar-se ao telefone e ao fax, mas compreender igualmente as ligações de dados e de computadores.

Actualmente, não existe um conhecimento rigoroso sobre a forma como os Estados-Membros aplicam o artigo 45º da Convenção de Schengen (respeitante ao registo dos boletins de alojamento em estabelecimentos comerciais, como os hotéis) nem qual a utilização que as autoridades fazem das informações recolhidas. Um debate sobre o tratamento destas informações deveria ser inscrito na agenda europeia, aspecto que permitiria melhorar a repressão com base nas obrigações e estruturas existentes.

No que diz respeito ao artigo 46º da Convenção de Schengen (relativo ao intercâmbio de informações por iniciativa de um Estado-Membro), a Comissão propõe realizar um estudo sobre as autoridades competentes dos Estados-Membros, a fim de saber até que ponto este artigo está a ser aplicado e se foram organizadas

operações policiais com base nas informações objecto de intercâmbio a este título. As conclusões desse estudo poderiam servir para uniformizar determinados modelos de cooperação nas fronteiras internas.

No que diz respeito ao SIS e ao futuro SIS II, deveria ser incentivada uma rápida integração das novas funcionalidades, se possível já no actual SIS. Além disso, em Setembro de 2003, a Comissão propôs que os serviços competentes para proceder à matrícula de veículos dos Estados-Membros fossem autorizados a ter acesso ao sistema, a fim de impedir a matrícula de veículos roubados. Por último, a Presidência grega solicitou à Comissão, bem como aos Estados-Membros, que actualizem regularmente o Manual de interoperabilidade SIS-SIRENE.

O Plano de Acção de Viena sublinha o papel fundamental do artigo 32º do Tratado UE, que convida o Conselho a determinar as condições em que as autoridades policiais de um Estado-Membro podem intervir no território de outro Estado-Membro no quadro da cooperação policial europeia. A Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal de 2000 e a Decisão-Quadro relativa às equipas de investigação conjuntas de 2002, parecem abranger parcialmente esta matéria. A Comissão congratula-se com o início dos debates sobre a questão a nível dos grupos de trabalho competentes do Conselho e encoraja a sua continuação tendo em vista uma análise aprofundada desta problemática. Tal é especialmente necessário na perspectiva dos debates sobre o reforço da cooperação transfronteiriça e também para concretizar as condições em que unidades de intervenção da polícia poderiam operar no território dos outros Estados-Membros em caso de crise.

Por último, as operações conjuntas de vigilância realizadas no quadro do Grupo de Cooperação Aduaneira (GCA) e do Grupo de Cooperação Policial (GCP) deveriam incluir, sempre que necessário, agentes de todas as instâncias participantes responsáveis pela aplicação da lei. A Europol seria a entidade mais adequada para coadjuvar a unidade de coordenação operacional (UCO) quando estão em causa matérias do terceiro pilar.

### **2.3. Criar uma cultura, instrumentos e métodos comuns**

Para melhorar a cooperação transfronteiriça, é importante adoptar medidas tendo em vista o desenvolvimento de similitudes entre os serviços policiais e aduaneiros dos Estados-Membros que se confrontam com problemáticas semelhantes a nível da luta contra a criminalidade. Um dos principais factores para ultrapassar os obstáculos a uma cooperação policial mais eficaz na UE, consiste em instaurar uma cultura de confiança e de cooperação entre os diferentes serviços responsáveis pela aplicação da lei. A formação dos agentes policiais desempenha um papel fundamental a este respeito. Na qualidade de única organização europeia dedicada a este tipo de ensino, a AEP deveria desempenhar um papel central na futura estratégia de cooperação policial na UE.

Para que a AEP possa cumprir cabalmente as suas missões, deve dispor de recursos e do quadro jurídico necessário, ou seja, ser dotada de personalidade jurídica, de um secretariado permanente e operacional e de meios financeiros atribuídos pelo orçamento comunitário.

Paralelamente à actual organização de cursos de formação comuns em determinados domínios prioritários e que são destinados aos principais operadores das forças policiais dos Estados-Membros (por exemplo, os cursos de formação destinados às "carreiras rápidas " ou à nova geração de altos responsáveis da polícia), a AEP deveria consagrar-se à elaboração de programas comuns de formação, que seriam aplicados em todas as escolas de polícia dos Estados-Membros, bem como de normas de qualidade comuns para os cursos e os formadores. A AEP deveria ter por mandato verificar, numa base regular, se as escolas de polícia dos Estados-Membros aplicam correctamente estes programas e normas comuns, bem como emitir um diploma AEP no quadro de um procedimento de avaliação por entidades homólogas.

A Comissão considera que a AEP tem igualmente um papel importante a desempenhar na formação dos oficiais superiores que participam na cooperação aduaneira do terceiro pilar. Congratula-se, portanto, com o facto de a AEP já proporcionar cursos de formação aos agentes aduaneiros e assegurar, assim, a formação comum dos agentes policiais e aduaneiros em determinados domínios. A longo prazo, a Comissão convida a AEP e os Estados-Membros a reflectirem sobre a oportunidade de alargar o mandato da AEP para incluir também as entidades nacionais de formação em matéria aduaneira por forma a que a UE reforce a sua capacidade para combater a criminalidade transfronteiras.

A Comissão propõe intensificar os programas de intercâmbio e de destacamentos, a fim de criar uma cultura de confiança e de cooperação. A AEP, que participará nestes dois tipos de actividade a partir de 2004, deverá desempenhar um papel central neste âmbito. A importância da formação linguística no quadro dos referidos destacamentos e intercâmbios não pode ser negligenciada. O recurso ao programa AGIS e a outros programas comunitários para o financiamento dos programas de intercâmbios e de formação linguística dos agentes policiais e de outros serviços responsáveis pela aplicação da lei, deveria ser mais explorado.

A investigação científica contribui de forma determinante para a melhoria do processo de tomada de decisão em todos os domínios. Ora, a investigação sobre a cooperação policial e aduaneira é ainda bastante limitada. Deveriam ser-lhe atribuídas verbas suplementares, aspecto que é da responsabilidade conjunta da União e dos Estados-Membros. A Comissão assegurará que o programa AGIS financie estudos sobre as matérias prioritárias identificadas na presente comunicação. Assegurará igualmente uma utilização orientada das partes do Sexto Programa-Quadro que abrangem este domínio. Importa igualmente definir com maior rigor as prioridades da investigação em matéria de cooperação policial e aduaneira. A AEP poderia desempenhar um papel útil a este respeito.

A questão da deontologia policial faz parte do programa dos cursos da AEP desde o início das suas actividades. A Comissão convida os Estados-Membros a reflectirem sobre a oportunidade de elaborar um código europeu de deontologia policial. Os efeitos positivos sobre a opinião pública seriam evidentes e contribuiria para desenvolver a confiança entre os serviços policiais dos Estados-Membros.

Quanto à avaliação em comum de técnicas de investigação, referida na alínea d) do nº 1 do artigo 30º do Tratado UE, ainda não teve início na União Europeia. A Comissão propõe que os peritos dos Estados-Membros comecem a examinar esta questão no âmbito do Conselho à luz do artigo análogo proposto no projecto de texto

constitucional. Para este efeito, a Comissão está preparada para organizar uma reunião de peritos e disponibilizar eventuais verbas a partir do programa AGIS. É importante que todos os Estados-Membros criem bases de dados de ADN, pois constituem uma ferramenta efectiva e eficaz na resolução de crimes. Deveria ser desenvolvido um sistema para permitir aos Estados-Membros controlar se o ADN encontrado no seu território coincide com o ADN encontrado noutros Estados-Membros.

Até ao momento, a questão da ciência forense não tem sido examinada na União de uma forma estruturada. Uma primeira prioridade seria aumentar o nível de qualidade dos laboratórios de análise forense dos Estados-Membros, obrigando-os a introduzir sistemas de controlo da qualidade com base numa norma geral reconhecida. A Comissão convida igualmente os grupos de trabalho do Conselho competentes a reexaminarem o papel da rede europeia de laboratórios de ciências forenses (ENFSI) a nível da cooperação europeia neste domínio.

#### **2.4. Combate ao terrorismo**

O domínio da cooperação no combate ao terrorismo na UE ilustra melhor do que nenhum outro a necessidade de melhorar a cooperação nos dois aspectos acima referidos: o fluxo de informação entre os serviços interessados e a actual cooperação transfronteiriça no terreno. O combate ao terrorismo abarca todos os aspectos da cooperação a nível da aplicação da lei, desde equipas conjuntas de investigação até técnicas forenses especiais destinadas a permitir detectar a tracicibilidade de explosivos.

Tal como tem sido identificado nos contributos da Comissão quer para o Conselho Europeu, de 19 de Março de 2004, quer também em relação à aplicação da Estratégia Europeia de Segurança no que diz respeito à luta contra o terrorismo, a primeira medida destinada a progredir neste domínio consiste em reforçar a coordenação entre todos os serviços que participam na luta contra o terrorismo a nível das estruturas do Conselho. Numa primeira fase, todas as delegações que participam no grupo de trabalho “Terrorismo” deveriam incluir representantes dos serviços de informações pertencentes ou não à polícia. O papel da Europol na política europeia de combate ao terrorismo deveria ser reforçado mediante a substituição do sistema de informações por intermédio de oficiais de ligação Europol por uma rede de relações directas entre a unidade de combate ao terrorismo da Europol e os Estados-Membros, que ligaria a Europol à rede de Gabinetes de Ligação (GDL) e integrando a Europol no Clube de Berna.

Numa fase posterior, seria necessário estreitar as relações de trabalho entre o grupo de combate ao terrorismo do Clube de Berna e o grupo de trabalho “Terrorismo”. A Europol deveria ser transformada num verdadeiro centro de informações anti-terrorista, com a criação de uma base de dados comum sobre o terrorismo (pessoas, incidentes, indicações, operações, etc.). A recomendação do Conselho relativa à criação de equipas multinacionais tendo em vista a recolha de informações sobre terroristas<sup>77</sup> (“intelligence joint teams”), deveria ser substituída por um

---

<sup>77</sup> Recomendação do Conselho JAI de 13 de Junho de 2002.

instrumento vinculativo que possibilitaria aos serviços de informações (da polícia ou não) e à Europol colaborar entre si.

Existem igualmente argumentos pertinentes no sentido de melhorar a coordenação das actividades de combate ao terrorismo a nível das próprias instituições europeias e de reforçar o papel do grupo de trabalho “Terrorismo” na elaboração das políticas da União. Os métodos de trabalho deste grupo deveriam ser reformulados, a fim de conferir à Europol um papel mais pró-activo. As actividades do grupo de trabalho deveriam incluir todos os aspectos da luta contra o terrorismo, em especial o seu financiamento e a cooperação com os países terceiros para a aplicação da Resolução nº 1371 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, devendo ser tomado em conta o seu trabalho na elaboração da política europeia de combate ao terrorismo.

No rescaldo dos ataques terroristas de Madrid de 11 de Março de 2004, foram acordadas várias medidas pelo Conselho com a finalidade de aperfeiçoar a cooperação no combate ao terrorismo na UE. Algumas destas medidas dizem respeito a aspectos da actual cooperação operacional entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei, designadamente aperfeiçoar os controlos e a tracibilidade de armas de fogo e explosivos, eventual estabelecimento de uma base de dados da UE sobre material forense, facilitar as perseguições transfronteiriças e simplificar o intercâmbio de informações e dados confidenciais entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros. Outras acções dizem respeito à ratificação e/ou aplicação de instrumentos jurídicos relevantes, nomeadamente a Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo e o seu protocolo, bem como os três protocolos da Convenção Europol.

Os dois documentos preparados pela Comissão no rescaldo de 11 de Março de 2004<sup>78</sup>, e acima mencionados no ponto 2.1.6.1, identificam um conjunto de medidas para melhorar as capacidades operacionais da UE, a fim de prevenir e lutar mais eficazmente contra o terrorismo. Entre estas medidas, é importante sublinhar desde já uma melhor utilização dos instrumentos existentes, designadamente a Europol e a Eurojust ou a Decisão-Quadro relativa às equipas de investigação conjuntas, bem como o reforço do papel da Task Force dos Chefes das Polícias da União Europeia.

## **2.5. A cooperação aduaneira**

Existe uma cooperação bem estabelecida entre as alfândegas no quadro do terceiro pilar. Não obstante, pode ainda ser desenvolvida e melhorada para se tornar mais eficaz de acordo com as seguintes considerações.

No que diz respeito às operações conjuntas de vigilância aduaneira neste domínio, todas as recomendações deveriam ser registadas e tomadas em conta durante a fase de planificação de futuras operações deste tipo, a fim de evitar a duplicação de esforços que se verifica actualmente. Deveria ser preenchido um único formulário de resposta, numa única língua, durante as operações aduaneiras conjuntas. Este formulário garantiria que as informações são recebidas numa língua aceite por todos e, portanto, seriam ultrapassadas as dificuldades actualmente registadas. A Europol

---

<sup>78</sup> SEC (2004) 348 de 18 de Março de 2004 e SEC (2004) 332 de 19 de Março de 2004.

deveria prestar o seu apoio a estas operações, nomeadamente através da análise dos dados.

É igualmente necessário criar uma unidade de coordenação operacional (UCO) permanente encarregue do apoio logístico e técnico das operações aduaneiras conjuntas. Tal unidade é indispensável à adequada realização de futuras operações, quer sejam abrangidas pelo terceiro ou pelo primeiro pilar. Os serviços da Comissão deveriam examinar a melhor forma de prestar este apoio.

As administrações aduaneiras da UE deveriam recorrer mais activamente à partilha de agentes de ligação. Este sistema seria mais eficaz e económico.

Para efeitos da conclusão do estudo em curso sobre os equipamentos de controlo aduaneiro nas fronteiras externas<sup>79</sup>, poderia igualmente ser útil realizar um balanço dos equipamentos disponíveis e necessários nos Estados-Membros para o controlo da fronteira externa, que são particularmente indispensáveis no quadro do terceiro pilar. Este balanço deveria recomendar o número e o tipo de equipamentos necessários, bem como a sua eventual partilha ou aluguer, a fim de ajudar os Estados-Membros que não dispõem de meios suficientes.

Os indicadores e perfis comuns de risco melhorariam decisivamente os controlos destinados a reprimir o comércio de mercadorias ilícitas e, com a preocupação de obter uma perspectiva coerente e eficaz, seria necessário examinar a melhor forma de desenvolver este aspecto a nível do terceiro pilar. Deveriam ser tomados em especial consideração os trabalhos sobre a gestão dos riscos que estão a ser realizados no primeiro pilar.

Por outro lado, deveriam ser realizadas avaliações comuns das ameaças na UE relativamente às mercadorias proibidas ou regulamentadas. Tal é necessário para fixar prioridades claras para as operações conjuntas, a fim de as tornar mais eficazes no combate contra o comércio de mercadorias ilícitas.

A Comissão está preocupada com o facto de cinco Estados-Membros ainda não terem ratificado a Convenção de Nápoles II de 1997, e que tal situação seja aparentemente devida a um problema de repartição de competências entre a polícia e as alfândegas em alguns Estados-Membros. A Convenção Nápoles II é um instrumento essencial na luta contra a grande criminalidade internacional e deveria ser ratificada imediatamente. Simultaneamente, a União deveria instaurar um mecanismo avaliação de todas as convenções e instrumentos no domínio da cooperação aduaneira do terceiro pilar, a fim de assegurar a sua aplicação uniforme e a eficácia dos controlos na fronteira externa pelos Estados-Membros.

As administrações aduaneiras deveriam estudar a elaboração de um método comum de formação para o pessoal aduaneiro que trata matérias abrangidas pelo terceiro pilar, tendo em vista garantir um nível de competência equivalente. Tal método poderia consistir em abrir escolas nacionais das alfândegas a agentes aduaneiros de outros países da EU, como parte da sua formação. A participação de agentes

---

<sup>79</sup> "Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o papel das alfândegas na gestão integrada das fronteiras externas". COM(2003) 452 final de 24 de Julho de 2003.

estrangeiros nos cursos de formação favoreceria igualmente a sensibilização para os problemas e ajudaria a desenvolver os contactos. Deve sublinhar-se que foi adquirida uma experiência positiva com programas comunitários (Matthaeus e Alfândegas 2002) em matéria de formação profissional dos agentes aduaneiros.

Deveria ser assegurada uma formação comum dos funcionários aduaneiros e da polícia com competências e funções análogas. Para este efeito, o mandato da AEP poderia ser alargado para incluir as instituições de formação em matéria aduaneira dos Estados-Membros.

Para efeitos de melhorar a cooperação entre os serviços policiais e aduaneiros, a Comissão propõe que os Estados-Membros implementem primeiramente a resolução do Conselho de 1996 que formaliza a cooperação entre a polícia e as alfândegas em matéria de luta contra a droga. Seguidamente, estes acordos de cooperação deveriam ser alargados a todas as outras formas de criminalidade em causa. O reforço da cooperação transfronteiriça foi já mencionado anteriormente, tal como a formação. A participação dos serviços aduaneiros nas reuniões dos chefes das unidades nacionais Europol deveria aumentar e promover-se o destacamento de agentes de ligação das alfândegas junto da Europol por todos os Estados-Membros. Deveria prever-se a criação de uma unidade específica às alfândegas a nível da Europol.

Por último, a Comissão propõe que a experiência dos Estados-Membros que celebraram acordos de cooperação eficazes entre a polícia e as alfândegas, seja utilizada como modelo. Propõe que tais acordos sejam examinados pelos grupos de trabalho competentes do Conselho, a fim de avaliar em que medida podem ser utilizados pelos outros Estados-Membros. A este respeito, seria bastante apreciada uma melhor coordenação entre o Grupo da Cooperação Policial (GCP), o Grupo multidisciplinar da Criminalidade Organizada e o Grupo da Cooperação Aduaneira (GCA) do Conselho.

### **3. OBSERVAÇÕES FINAIS**

A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a examinarem as medidas propostas na presente comunicação para tornar a cooperação policial e aduaneira da UE mais eficaz e contribuir, assim, para a plena aplicação do artigo 29º do Tratado UE.

Após ter examinado a presente comunicação com o Parlamento Europeu e o Conselho, a Comissão pretende apresentar propostas concretas para a resolução dos problemas específicos identificados.